

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

FICHES TECHNIQUES

SUR LE STATUT, LES FONCTIONS,

LES PROCÉDURES ET L'ORGANISATION

DU SÉNAT

Édition mars 2008

Avertissement

Conçu par le service des Relations internationales comme un instrument de travail à la disposition de ses interlocuteurs étrangers –des parlementaires et des fonctionnaires d’assemblées, principalement– le « *Recueil des fiches techniques* » s’est enrichi au fil des éditions successives, suivant un processus interactif auquel plusieurs autres services du Sénat apportent chaque année une contribution précieuse.

Pour autant, le recueil n’a ni l’ambition, ni la vocation à devenir un ouvrage de droit parlementaire : aussi reste-t-il fidèle à sa présentation sous forme de « fiches » consacrées chacune au statut et aux différentes fonctions du Sénat, aux principales procédures qu’il met en œuvre et à son organisation politique et administrative.

Du coup, le contenu de plusieurs fiches est redondant, les répétitions d’une fiche à l’autre résultant du choix de départ : chaque fiche doit pouvoir être utilisée de manière autonome et répondre de manière aussi cohérente que possible aux questions portant sur le sujet qu’elle traite (pour n’en citer qu’un exemple, le régime du financement de la campagne électorale des sénateurs est exposé dans la fiche concernant l’élection des sénateurs et dans celle relative au financement de la vie politique).

Comme les années précédentes, l’édition 2008 va au-delà d’une simple actualisation des données antérieures¹ : elle comporte plusieurs nouveautés complétant ou élargissant le domaine (déjà vaste) des sujets traités : on y trouvera ainsi des développements nouveaux sur des questions aussi diverses que le contentieux des élections sénatoriales, la publicité des séances, la refonte du texte relatif aux groupes d’amitié (juillet 2007), l’adoption par le Bureau du Sénat d’une charte informatique, etc. En outre, un nouveau « focus » après la fiche n° 1.4 a été consacré au succès du modèle bicaméral dans le monde contemporain.

Pas plus que les précédents, le Recueil 2008 n’a rien de définitif : c’est dire que toutes les critiques et toutes les suggestions nous sont très utiles pour enrichir les fiches de la prochaine édition et, de cette sorte, faire progresser cet outil de la coopération technique interparlementaire.

Pour la clarté de la présentation, le présent volume est distribué en trois parties (repérées par une impression sur papier de couleurs différentes) : les données institutionnelles, les fonctions du Sénat et l’organisation administrative de l’assemblée. Figurent en outre, en annexe, le texte à jour de la Constitution et de l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

¹ Sauf indication contraire, ces données sont actualisées au 15 février 2008.

S O M M A I R E

PREMIÈRE PARTIE : LE SÉNAT DANS LES INSTITUTIONS	5
CHAPITRE INTRODUCTIF	7
Fiche n° 1.1 – Les institutions françaises : une tradition bicamérale.....	9
Fiche n° 1.2 – Le Sénat de la V ^e République : présentation synthétique.....	15
Fiche n° 1.3 – La position institutionnelle spécifique du Sénat	23
Fiche n° 1.4 – Le Règlement du Sénat	27
Focus : Le succès du modèle bicaméral dans le monde contemporain.....	29
CHAPITRE PREMIER – LE RÉGIME ÉLECTORAL ET LE STATUT DES SÉNATEURS	35
Fiche n° 1.5 – L'élection des sénateurs	37
Fiche n° 1.6 – La représentation des collectivités territoriales, première mission constitutionnelle spécifique du Sénat.....	43
Focus : La France d'outre-mer : les collectivités territoriales issues de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003	49
Fiche n° 1.7 – La représentation des Français établis hors de France, seconde mission constitutionnelle spécifique du Sénat	51
Fiche n° 1.8 – Le statut du sénateur : données juridiques	57
Fiche n° 1.9 – La situation matérielle des sénateurs	61
Fiche n° 1.10 – Le financement de la vie politique (partis et campagnes électorales).....	65
CHAPITRE II – LES STRUCTURES POLITIQUES DU SÉNAT	71
Fiche n° 2.1 – Le Bureau du Sénat.....	73
Fiche n° 2.2 – Les groupes politiques	77
Fiche n° 2.3 – Les commissions permanentes	83
DEUXIÈME PARTIE : LES FONCTIONS DU SÉNAT	87
CHAPITRE III – L'ÉLABORATION DE LA LOI	89
Section 1 : Généralités	91
Fiche n° 3.1 – La loi, expression de la compétence législative du Parlement.....	91
Fiche n° 3.2 – L'élaboration de la loi : la procédure ordinaire	95
Fiche n° 3.3 – L'initiative gouvernementale	103
Fiche n° 3.4 – L'initiative parlementaire	107
Section 2 : La gestion du temps parlementaire	113
Fiche n° 3.5 – Le régime des sessions et des séances	113
Fiche n° 3.6 – La fixation de l'ordre du jour du Sénat	117
Fiche n° 3.7 – La séance mensuelle réservée aux assemblées	123
Section 3 : Le travail préparatoire en commission	127
Fiche n° 3.8 – L'examen des textes en commission	127
Section 4 : La séance plénière.....	133
Fiche n° 3.9 – La séance plénière	133
Section 5 : Le droit d'amendement	139
Fiche n° 3.10 – L'exercice du droit d'amendement	139
Section 6 : La navette parlementaire et la commission mixte paritaire	145
Fiche n° 3.11 – La navette parlementaire	145
Fiche n° 3.12 – La transmission des textes entre les assemblées et le Gouvernement	149
Fiche n° 3.13 – La commission mixte paritaire	151
Section 7 : Deux cas particuliers : la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale ...	157
Fiche n° 3.14 – L'élaboration de la loi de finances.....	157
Fiche n° 3.15 – L'élaboration de la loi de financement de la sécurité sociale	163
Section 8 : Le ministre chargé des relations avec le Parlement.....	167
Fiche n° 3.16 – Le ministre chargé des relations avec le Parlement	167
Section 9 : Le contrôle de constitutionnalité des lois	169
Fiche n° 3.17 – Le contrôle de constitutionnalité des lois	169

CHAPITRE IV – LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE	175
Fiche n° 4.1 – Le contrôle du Gouvernement – Schéma d'ensemble	177
Fiche n° 4.2 – La fonction de contrôle des commissions permanentes	185
Fiche n° 4.3 – Les commissions d'enquête.....	193
Fiche n° 4.4 – Les questions des sénateurs	197
Fiche n° 4.5 – Les autres instruments du contrôle parlementaire	201
Fiche n° 4.6 – Le contrôle de l'application des lois	209
Focus : Le Sénat et la défense des droits de l'Homme.....	213
Focus : Le Sénat et la lutte contre la corruption.....	217
CHAPITRE V – LE SÉNAT ET L'EUROPE	221
Fiche n° 5.1 – L'association du Sénat à la construction européenne.....	223
Fiche n° 5.2 – La Délégation du Sénat pour l'Union européenne	227
Fiche n° 5.3 – L'application de l'article 88-4 de la Constitution	231
CHAPITRE VI – LE SÉNAT ET LES RELATIONS INTERNATIONALES.....	235
Fiche n° 6.1 – L'activité internationale du Sénat - Généralités.....	237
Fiche n° 6.2 – La coopération technique interparlementaire.....	243
Fiche n° 6.3 – Les groupes interparlementaires d'amitié	247
Focus : Le Sénat et la coopération décentralisée	251
CHAPITRE VII – LA COMMUNICATION DU SÉNAT.....	255
Fiche n° 7.1 – La communication institutionnelle du Sénat.....	257
Fiche n° 7.2 – <i>Public Sénat</i> : la chaîne de télévision politique et parlementaire	263
TROISIÈME PARTIE : L'ADMINISTRATION DU SÉNAT	269
CHAPITRE VIII – LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DU SÉNAT.....	271
Fiche n° 8.1 – Les Questeurs du Sénat	273
Fiche n° 8.2 – Le déroulement des réunions de Questure.....	277
Fiche n° 8.3 – La procédure d'élaboration et d'instruction des dossiers de Questure.....	279
Fiche n° 8.4 – L'établissement et l'exécution du budget du Sénat	281
CHAPITRE IX – LES COLLABORATEURS DU SÉNAT ET DES SÉNATEURS	285
Fiche n° 9.1 – L'administration sénatoriale : l'autonomie statutaire, volet de l'autonomie administrative du Sénat.....	287
Fiche n° 9.2 – Le statut des fonctionnaires du Sénat.....	289
Fiche n° 9.3 – L'administration du Sénat : effectifs, cadres et structures.....	293
Fiche n° 9.4 – Les assistants parlementaires, collaborateurs personnels des sénateurs	297
Fiche n° 9.5 – Les secrétariats des groupes politiques.....	303
Fiche n° 9.6 – Une structure particulière : le Cabinet du Président du Sénat	305
CHAPITRE X – LE DESCRIPTIF DE QUELQUES SERVICES DU SÉNAT.....	307
Section 1 : Autour de la séance.....	309
Fiche n° 10.1 – Le service du Secrétariat général de la Présidence.....	309
Fiche n° 10.2 – Le service de la Séance	313
Fiche n° 10.3 – Le service des Commissions	321
Fiche n° 10.4 – Les services des Comptes rendus.....	325
Section 2 : Services d'études et de recherches.....	329
Fiche n° 10.5 – Le service des Études économiques et de la prospective	329
Fiche n° 10.6 – Le service des Études juridiques	331
Fiche n° 10.7 – Le service des Collectivités territoriales	335
Fiche n° 10.8 – Le service de la Bibliothèque, de la Documentation étrangère et des Archives.....	339
Section 3 : Les relations extérieures	345
Fiche n° 10.9 – Le service des Affaires européennes.....	345
Fiche n° 10.10 – Le service des Relations internationales.....	347
Fiche n° 10.11 – Le service de la Communication	350
Section 4 : Services de gestion administrative et technique.....	353
Fiche n° 10.12 – Le service de l'Informatique et des Technologies nouvelles	353
Fiche n° 10.13 – Le service du Patrimoine mobilier et des Achats	355
Fiche n° 10.14 – Le service de l'Architecture, des Bâtiments et des Jardins	357
Fiche n° 10.15 – Les autres services de l'administration du Sénat.....	361
ANNEXES	365
La Constitution de la V ^e République.....	367
L'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.....	387

PREMIÈRE PARTIE :
LE SÉNAT DANS LES INSTITUTIONS

CHAPITRE INTRODUCTIF

- Fiche 1.1** ••• Les institutions françaises : une tradition bicamérale
- Fiche 1.2** ••• Le Sénat de la V^e République : présentation synthétique
- Fiche 1.3** ••• La position institutionnelle spécifique du Sénat
- Fiche 1.4** ••• Le Règlement du Sénat
-
- ➔ **Focus** ••• Le succès du modèle bicaméral dans le monde contemporain

Fiche n° 1.1 – Les institutions françaises : une tradition bicamérale

L'essentiel...

L'histoire des institutions politiques françaises depuis la Révolution de 1789 est dominée, en ce qui concerne les structures parlementaires, par les constats suivants : **la tradition bicamérale** quasiment ininterrompue, la grande hétérogénéité de la composition et des fonctions des secondes chambres et, depuis 1875, la représentation des collectivités locales par le Sénat.

Outre cette représentativité spécifique, la Constitution de 1958 a doté le Sénat d'un second «bonus constitutionnel» : la représentation des quelques 2 000 000 Français vivant hors de France.

L'histoire des institutions politiques françaises depuis la Révolution de 1789 est dominée, en ce qui concerne les structures parlementaires, par les **trois constats** suivants :

- **La tradition française est bicamérale** : apparu en 1795, le bicamérisme ne connaît par la suite que de brèves éclipses, qui correspondent soit à un choix politique délibéré mais malheureux (1848-1851), soit à la parenthèse d'assemblées constituantes élues à la suite d'une guerre (1871-1875 ; 1944-1946).
- **La permanence du bicamérisme s'accompagne d'une grande hétérogénéité de la composition et des fonctions des secondes chambres.** Toutefois, à partir de 1875, le bicamérisme français se stabilise autour de deux pôles forts : une assemblée élue au suffrage universel direct et une seconde chambre élue au suffrage universel indirect, représentante des collectivités territoriales (et, depuis 1958, des Français établis hors de France).
- Cette notion de **représentation des collectivités locales** revêt en France une dimension spécifique : il s'agit moins de représenter les circonscriptions administratives que des collectivités humaines gérant leurs affaires selon les règles de la démocratie locale. Ainsi que le résume excellemment un sénateur de la V^e République, « *les Français ne vivent pas dans des collectivités, ils les constituent* ».

I - LE REFUS INITIAL : LA NATION NE SAURAIT ÊTRE DIVISÉE

- La question du bicamérisme est étudiée dès l'été 1789 par l'Assemblée nationale Constituante : le Comité de Constitution propose la création de deux chambres, dénommées Chambre des Représentants et Sénat. Le projet est clair, sauf sur un point précis qui n'est pas résolu : le mode de désignation des futurs 200 sénateurs... Le 20 septembre, au terme d'un débat commencé le 4 et d'un scrutin confus, les députés adoptent le monocamérisme par 490 voix contre 89.
- **Les raisons de ce rejet** du bicamérisme sont claires :
 - o l'Assemblée nationale Constituante a fondé sa légitimité sur sa décision, prise le 7 juin précédent, de se déclarer « une et indivisible » et de ne plus siéger en tant qu'États Généraux constitués de trois ordres distincts (Clergé ; Noblesse ; Tiers État). Instaurer le bicamérisme, c'est admettre que la volonté nationale peut ne pas être unitaire et donc remettre en cause cette légitimité fondée sur l'unité ;
 - o La création d'un Sénat risque de surcroît de rétablir la noblesse dans ses privilèges, sous une forme ou sous une autre : la Révolution a précisément pour fondement et pour but l'abolition des privilèges ;

- o Les seuls exemples concrets de bicamérisme existant à l'époque sont la Chambre des Lords anglaise et le tout récent Sénat fédéral des États-Unis d'Amérique. Or, ces deux exemples ne sont pas pertinents puisque l'Assemblée Constituante ne souhaite ni courir le risque de restaurer l'aristocratie ni instaurer un État fédéral, mais au contraire affirmer le principe d'égalité des citoyens et établir un État unitaire.
 - o Enfin l'argument de technique législative, fondé sur le fait que l'examen de la loi par deux assemblées, d'une part, garantit une meilleure rédaction et, d'autre part, préserve des emballements politiques d'une chambre unique, perd de sa consistance puisqu'un droit de veto est octroyé au Roi.
- Bref, et quelle que soit l'excellence des arguments avancés en faveur du bicamérisme, le contexte politique et idéologique de l'époque interdit l'adoption du système bicaméral, perçu comme une remise en cause du dogme de l'unité du souverain. La solution monocamérale sera d'ailleurs également celle retenue dans la Constitution du 24 juin 1793, qui, bien que jamais appliquée, restera la référence pour toute une partie de la gauche politique française dans la mesure où elle développe les conséquences du principe de la souveraineté populaire.

II - APPARITION ET DIVERSITÉ DU BICAMÉRISME

1 - L'impératif bicaméral (1795)

- o Deux ans après le triomphe de l'idéal monocaméral que symbolise la Constitution de 1793, **le bicamérisme apparaît** pourtant en France et n'en disparaîtra quasiment plus. C'est qu'en effet la France a subi entre temps le régime de la Terreur, imputé au processus de concentration du pouvoir que permet une assemblée unique. La Constitution de l'an III (22 août 1795) traduit donc, par réaction, une optique délibérément libérale : il ne s'agit pas seulement d'appliquer le principe de la séparation des pouvoirs, mais aussi de réaliser celui de la division des pouvoirs : c'est ainsi que le pouvoir législatif est confié à deux assemblées (Conseil des Cinq Cents et Conseil des Anciens) et que le pouvoir exécutif est délégué à un Directoire de 5 membres, organisme collégial présidé à tour de rôle par chacun de ses membres.
- o **La spécificité organique** de chacun des deux Conseils est peu marquée : ils sont l'un et l'autre élus sur la même base et par le même collège électoral, l'âge requis pour les 250 membres du Conseil des Anciens (40 ans) étant toutefois supérieur à celui requis des Cinq Cents (30 ans).
- o **La spécificité fonctionnelle**, en revanche, est marquée : d'une part l'initiative des lois est le monopole du Conseil des Cinq Cents, le Conseil des Anciens ne pouvant que les approuver ou les rejeter en totalité ; d'autre part, le Conseil des Anciens a le monopole de l'initiative de la révision constitutionnelle et il a pour mission de vérifier la conformité à la Constitution des procédures suivies par le Conseil des Cinq Cents dans l'exercice de son droit d'initiative.
- o **Les caractères du bicamérisme**, tel qu'il apparaît ainsi dans notre histoire, sont donc, outre l'optique libérale déjà mentionnée, de deux ordres : d'une part, la question du bicamérisme ne se pose pas dans un contexte de rivalité avec la première chambre, mais dans une perspective de complémentarité, d'autre part, la question du bicamérisme ne s'inscrit pas dans une perspective de conflit, mais dans celle de la résolution des conflits.

2 - Le polycamérisme napoléonien

- o De la **période napoléonienne** au sens large, il y a peu à retenir tant il est vrai que, selon l'anecdote célèbre, dans la Constitution, il y avait Bonaparte et Bonaparte seul. La Constitution de l'an VIII est polycamérale : à côté d'un Sénat chargé d'une fonction de conservation de la Constitution et d'une fonction de Grand Électeur, coexistent le Tribunat qui discute la loi et le Corps législatif qui la vote, cependant que le Conseil d'État rédige les projets de loi, l'initiative législative étant un monopole de l'Exécutif. Dès 1807 au demeurant, le Tribunat est supprimé sans que le Sénat, dont la composition évolue progressivement vers celle d'une Chambre Haute aristocratique, n'acquière de pouvoirs législatifs.

Notons cependant une fonction originale assurée par le Sénat napoléonien du fait de la pratique suivie pour le composer : fort habilement, nombre de sénateurs sont des personnalités des régimes déchus, si bien que le Sénat joue un rôle intégrateur, au bénéfice du nouveau régime, de personnalités qui, spontanément, auraient été portées à le contester.

3 - L'expérience des Chambres Hautes (1814-1848)

- **De 1814 à 1848, le bicamérisme français emprunte une forme nouvelle, directement inspirée de la Chambre des Lords** de la monarchie anglaise. Les Chambres des Pairs, puisque tel est leur nom et que la monarchie a été restaurée en France, connaissent toutefois une évolution sensible de leur composition :
 - de 1814 à 1830, il s'agit de pairs héréditaires, nommés par le Roi en nombre illimité, et dotés de biens immobiliers, ainsi que, « par le droit de leur naissance », des membres de la famille royale et des Princes du sang.
 - la loi du 29 décembre 1831 opère une transformation importante de cette composition : d'une part l'hérédité de la pairie est abolie, et, d'autre part, le pouvoir de nomination du Roi n'est plus discrétionnaire. Il ne peut nommer que les membres de certaines catégories mentionnées par la loi et qui ne sont autres que les notabilités administratives, politiques, judiciaires, universitaires, économiques... Bref, d'aristocratique, la Chambre des Pairs devient l'assemblée des nouvelles dynasties bourgeoises, fondées sur les capacités et non plus l'hérédité.

Les pouvoirs des Chambres des Pairs sont de deux ordres :

- **les pouvoirs législatifs** sont identiques à ceux de la Chambre des députés, à l'exception de la traditionnelle priorité d'examen par les députés du budget : il s'agit donc d'un cas de bicamérisme législatif égalitaire ;
- les Pairs exercent en revanche des **pouvoirs judiciaires** qui leur sont spécifiques, dans trois domaines distincts : un privilège de juridiction accordé aux seuls membres de la Chambre des Pairs ; ils sont seuls juges des crimes de haute trahison et des atteintes à la sûreté de l'État, quel qu'en soit l'auteur ; enfin, ils sont seuls juges des ministres qui ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion.

4 - Les bégaiements de l'Histoire (1848-1870) : de la chute de la monarchie de juillet (1848) à celle du Second Empire de Napoléon III, l'histoire semble répéter les épisodes révolutionnaire et napoléonien :

- **La Constitution du 4 novembre 1848**, élaborée dans une fièvre révolutionnaire qui fait sans cesse référence aux principes et événements de 1789 ou 1793, est monocamérale. Le désaccord entre cette assemblée unique et le Président de la République, élu au suffrage universel direct (masculin), deviendra vite, en l'absence d'une Seconde Chambre habile à le surmonter, conflit puis affrontement. Il aboutit au coup d'État du 2 décembre 1851, au référendum du 21 décembre 1851, à la promulgation de la Constitution bicamérale du 14 janvier 1852, au rétablissement enfin de l'Empire par le sénatus-consulte du 7 novembre 1852 ...

- **Le Sénat de la Constitution de 1852 puis du Second Empire** a la composition d'une Chambre Haute, ne participe pas à la confection de la loi, n'hérite pas des pouvoirs judiciaires de la Chambre des Pairs, mais exerce en revanche un contrôle systématique de constitutionnalité et jouit même, sauf pour les modifications les plus fondamentales, d'un véritable pouvoir constituant. Pseudo-bicamérisme donc que celui-ci, du moins dans son aspect législatif, mais pseudo-bicamérisme qui va évoluer, dans les dernières années du régime, vers un vrai bicamérisme, le Sénat impérial devenant progressivement une chambre législative à part entière cependant que le pouvoir constituant lui est retiré : bicamérisme et libéralisation du régime vont ici de pair.

III - L'ENRACINEMENT DU BICAMÉRISME : LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE (1875-1940)

- La chute du Second Empire ayant été provoquée par la défaite contre la Prusse, et après que la foule a proclamé le rétablissement de la République le 4 septembre 1870, une Assemblée nationale est élue le 8 février 1871. Cette assemblée adopte les trois lois constitutionnelles des 24 février, 25 février et 16 juillet 1875 qui composent la « Constitution » de la Troisième République, constitution bicamérale.
- C'est la **Troisième République qui permet au bicamérisme de s'enraciner**, et ce dans un triple sens :
 - du fait tout d'abord de la longévité du régime (1875-1940) et de son caractère républicain qui font que, désormais, République et bicamérisme sont deux notions qui coïncident parfaitement ;
 - du fait ensuite de la composition du Sénat : les sénateurs sont désormais élus, dans chaque département, au suffrage universel indirect, par les élus locaux : élus des élus, les sénateurs représentent ces communautés de base de la vie sociale que sont les quelques 37 000 communes de France, dont la plupart sont les héritières des paroisses de l'ancien Régime et ont plusieurs siècles d'existence² ;
 - du fait enfin de la durée du mandat sénatorial (9 ans) et du mode de renouvellement du Sénat par tiers tous les trois ans, qui en font une assemblée permanente et qui ne peut être dissoute.
- **Le Sénat de la Troisième République dispose de pouvoirs importants.** Dans l'exercice de la fonction législative comme dans celui de la fonction de contrôle, le bicamérisme est strictement égalitaire et le Sénat bénéficie d'un poids politique tel qu'un Gouvernement qui ne jouit pas de sa confiance ne peut que se retirer. L'avis conforme du Sénat est nécessaire au Président de la République pour dissoudre la Chambre des Députés mais le Sénat, lui, ne peut être dissous. C'est enfin le Sénat qui, constitué en Cour de Justice, est chargé de juger, soit le Président de la République, soit les ministres, et qui connaît des attentats commis contre la sûreté de l'État.
- **Politiquement**, le Sénat va jouer un rôle d'autant plus important qu'il n'existe pas à la Chambre des députés, sauf pendant quelques brèves périodes, de majorité cohérente et disciplinée décidée à soutenir le Gouvernement. Le Sénat va donc pratiquer une politique de « concentration républicaine » dont l'objet est de favoriser, fût-ce avec des équipes ministérielles différentes, une stabilité dans la conduite des affaires de la Nation, en évitant la participation des groupes qui se situent à l'une ou l'autre des extrémités du spectre politique.

² A l'origine, le Sénat comprenait en outre des "sénateurs inamovibles" élus par l'Assemblée. Le système des inamovibles a été supprimé par la révision constitutionnelle de 1884.

IV - L'ÉCHEC DE LA RÉACTION MONOCAMÉRALE : LA IV^e RÉPUBLIQUE (1946-1958)

Une réaction monocamérale va pourtant se produire, à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, sous la pression de deux facteurs :

- d'une part, la défaite de 1940 est imputée aux institutions de la III^e République que le Sénat, d'une certaine façon, symbolise : le référendum du 21 octobre 1945 rejette à 96,5 % des suffrages le maintien des institutions de la III^e République.
- d'autre part, les élections à l'Assemblée constituante qui ont lieu le même jour font du Parti Communiste le premier parti de France et du Parti socialiste l'arbitre des décisions de l'Assemblée : or ces partis se réfèrent, comme en 1848, à la Révolution de 1789 et de 1793, c'est-à-dire au monocamérisme.

C'est donc une Constitution monocamérale que cette Assemblée élabore puis soumet à l'approbation des électeurs : le référendum du 5 mai 1946 repousse ce projet de Constitution ... La tentative de restauration d'un monocamérisme absolu a échoué.

Une nouvelle Assemblée constituante élue le 2 juin 1946 va tirer les leçons de cet échec et proposer un projet fondé sur le monocamérisme tempéré, projet adopté par le référendum du 13 octobre 1946 :

- une deuxième Chambre est créée, dénommée Conseil de la République et non plus Sénat, le changement terminologique voulant marquer le rôle simplement consultatif de cette chambre ;
- la Constitution précise que les ministres ne sont pas responsables devant le Conseil de la République ;
- dans le domaine législatif, l'inégalité entre les deux assemblées est patente : le Conseil de la République n'est chargé que de formuler, dans les deux mois, un avis sur les textes que lui transmet l'Assemblée nationale et celle-ci, en deuxième lecture, décide souverainement du sort à réserver à cet avis. Une seule limitation à ce pouvoir discrétionnaire est prévue : si le Conseil s'est prononcé à la majorité absolue, l'Assemblée ne peut rejeter ses propositions, partiellement ou en totalité, qu'à la même majorité absolue.
- le système électoral du Conseil de la République diffère enfin de celui appliqué au Sénat de la III^e République : fort complexe, il a pour objet d'introduire le maximum de représentation proportionnelle et l'Assemblée nationale, de surcroît, est chargée d'élire 42 des 315 Conseillers de la République ...

L'attraction bicamérale va néanmoins se révéler plus forte que la lettre de la Constitution et, de 1946 à 1958, on assiste à une progressive évolution vers un bicamérisme égalitaire :

- L'année 1948 est une première étape : de façon symbolique, les membres du Conseil de la République décident de reprendre le nom de « sénateurs » ; le 13 août, le Président du Conseil pose devant le Conseil de la République une question de confiance « implicite », renouant ainsi, en marge de la Constitution, avec la pratique politique de la III^e République ; en septembre est promulguée la nouvelle loi électorale du Conseil de la République qui rompt avec les principes posés par la loi du 27 octobre 1946 et renoue au contraire avec la loi électorale du Sénat de la Troisième République qu'elle prolonge et modernise ...
- Mais c'est surtout **la révision constitutionnelle du 7 décembre 1954** qui est exemplaire. Cette révision -qui renforce les pouvoirs législatifs du Conseil de la République- est en effet motivée moins par le désir de conforter ce Conseil, que par la prise de conscience de la nécessité technique d'améliorer le processus de confection de la loi : le renforcement des pouvoirs du Conseil est moins l'objet que l'instrument d'une réforme imposée par le souci d'un meilleur fonctionnement des institutions.

En effet, le mécanisme instauré en 1946 présentait un défaut majeur : limitant le rôle du Conseil de la République à un seul avis et obligeant l'Assemblée à statuer définitivement en seconde lecture, il ne permettait pas de dégager une troisième solution, dont pourtant la pertinence pouvait apparaître au cours des débats, en raison notamment de la qualité des avis formulés par le Conseil de la République.

La révision opérée en 1954 tend à supprimer cette imperfection par les mesures suivantes : le principe de la parité des pouvoirs législatifs des deux assemblées est posé et « la navette » entre les deux Chambres est donc réinstaurée, comme sous la III^e République ; le terme « avis », pour qualifier l'intervention du Conseil de la République, disparaît de la Constitution ; enfin, à défaut d'accord dans un délai de 100 jours entre les deux assemblées, l'Assemblée nationale peut statuer définitivement en reprenant le dernier texte voté par elle ou en le modifiant par l'adoption d'un ou plusieurs des amendements proposés à ce texte par le Conseil de la République.

- Ce mouvement constant tout au long de la IV^e République vers la restauration d'un bicamérisme égalitaire est exemplaire de la valeur intrinsèque du système bicaméral : la Constitution de 1958, loin de réaliser à cet égard une rupture, prend acte de l'évolution effectuée et en tire les conséquences institutionnelles logiques.

V – LE SÉNAT DE LA V^e REPUBLIQUE : LE RENOUVEAU D'UN BICAMÉRISME D'ÉQUILIBRE

S'inscrivant dans le droit fil de la tradition bicamérale française, le Sénat de la V^e République représente un puissant facteur d'équilibre dans un édifice constitutionnel solide, certes, mais que les évolutions rapides d'opinion à l'Assemblée nationale ne mettent pas totalement à l'abri de l'instabilité. Comme l'avait souligné le Général de Gaulle dans son discours de Bagneux en 1946, *« le premier mouvement d'une assemblée [élue au suffrage universel direct] ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité entières. Il faut donc attribuer à une deuxième assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération, de formuler des amendements, de proposer des projets [...] »*.

Le Sénat, depuis 1958, assume d'autant mieux cette fonction stabilisatrice qu'il est issu d'un corps électoral lui-même stable et confronté chaque jour aux réalités du terrain. Les sénateurs, renouvelés par tiers (jusqu'en 2003) puis par moitié, disposent d'un mandat dont la durée, plus longue que celle des députés, leur assure à la fois le recul face aux contingences de l'instant et le temps de la réflexion pour l'avenir.

Cette singularité peut naturellement conduire le Sénat à se distinguer de la majorité de l'Assemblée nationale, quitte à assumer, peu ou prou, une fonction d'opposition. Cependant, loin des modèles binaires, cette singularité se manifestera texte par texte, contrôle après contrôle sans jamais se réduire à une opposition systématique et en se plaçant en maintes occasions sur ce terrain constructif. Cette attitude expose la seconde chambre à des critiques et maints gouvernements ont tenté de l'infléchir, y compris par une dilution.

Pour autant, stabilité ne signifie pas stagnation, et l'équilibre n'est pas synonyme d'immobilisme ; non seulement le Sénat a évolué dans son statut électoral, dans son recrutement sociologique et dans sa composition politique depuis 1958, mais il a aussi su s'adapter aux évolutions sociales, administratives et technologiques considérables de la société française depuis 50 ans : l'urbanisation croissante de la population, la décentralisation administrative et la prise de responsabilité des acteurs locaux, l'irruption de questions et de solutions nouvelles dans des pans entiers des rapports individuels et collectifs (l'informatique, la bioéthique, etc.).

Du coup, le Sénat de 2008 est aujourd'hui bien différent de celui de 1958. Sans rien renier des principes fondateurs qui en justifient l'existence, la deuxième chambre s'est graduellement adaptée aux réalités de son temps ; elle s'est féminisée, a accru la part du scrutin proportionnel dans son mode d'élection, a abaissé son âge d'éligibilité, a réduit la durée de son mandat et a valorisé des formes plus modernes de l'action parlementaire, en particulier la fonction de contrôle qui, selon le président Christian Poncelet, est devenue une « seconde nature ».

Le Sénat s'est aussi activement impliqué dans l'accompagnement des avancées communautaires dans la mesure où la vie de la nation et des collectivités locales est de plus en plus rythmée par leur environnement européen.

Fiche n° 1.2 – Le Sénat de la V^e République : présentation synthétique

L'essentiel...

La composition et le rythme de renouvellement du Sénat ont été substantiellement actualisés en juillet 2003, pour coller au plus près des évolutions démographiques de la société française depuis une vingtaine d'années. Actuellement, le Sénat compte 331 sénateurs élus dans les départements métropolitains ou d'outre-mer (313 sièges), les collectivités territoriales d'outre-mer à statut propre (6 sièges) et, pour 12 d'entre eux, par les Français établis hors de France.

Au fil des prochains renouvellements triennaux, son effectif passera graduellement à 348 à partir de 2011³.

Le mode de scrutin est dual, selon le nombre des sièges à pourvoir dans la circonscription :

- scrutin uninominal majoritaire dans les collectivités désignant un faible nombre de sénateurs (un ou deux jusqu'en 2003, ce seuil ayant été remonté à trois sièges à compter du renouvellement de 2004 par la loi du 30 juillet 2003) ;

- représentation proportionnelle dans les collectivités à 4 sièges ou plus (trois sièges jusqu'à la réforme du 30 juillet 2003).

Le Sénat se renouvelle par fraction tous les trois ans (par tiers lorsque les sénateurs étaient élus pour 9 ans ; par moitié à compter du renouvellement de 2004, la durée du mandat sénatorial ayant été réduit à 6 ans).

Le statut du Sénat n'est pas figé, mais la réforme de 2003 a préservé l'essentiel : le rythme sénatorial, inscrit dans la permanence et la durée –facteurs de continuité– à la différence du rythme de l'Assemblée nationale, plus sensible aux changements d'opinion du moment.

Pour le reste, en tant qu'assemblée parlementaire de plein exercice, le Sénat dispose de pouvoirs identiques à ceux de l'Assemblée nationale, à cette exception près qu'il ne peut renverser le Gouvernement, contrepartie logique du fait qu'il ne peut lui-même pas être dissous. En outre, en cas de désaccord persistant entre les deux chambres sur un texte en discussion, le Gouvernement peut, dans la plupart des cas, donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

En définitive, le Sénat n'a rien d'une «Assemblée nationale bis», du fait, notamment, de son mode de scrutin original et du double «bonus constitutionnel» dont l'a doté la Constitution : la représentation des collectivités territoriales de la République et celle des Français établis hors de France.

³ Des mesures transitoires ont été prévues pour que la diminution à 6 ans de la durée du mandat sénatorial et son nouveau rythme de renouvellement n'affectent pas les mandats en cours. A cet effet, les sièges de la série sortante en 2004 ont été répartis par tirage au sort en deux sections, l'une ayant été élue pour 6 ans, l'autre pour une durée dérogatoire de 9 ans. Par ailleurs, en raison du report en 2008 des élections municipales et cantonales initialement programmées en 2007, et afin que les sénateurs soient élus désormais et dans les années à venir par des grands électeurs en début de mandat, les élections sénatoriales qui devaient se dérouler en 2007 et 2010 ont été décalées d'une année soit septembre 2008 et 2011. A l'issue de la période transitoire en 2014, le Sénat sera ainsi composé de deux séries approximativement égales, pour un renouvellement triennal désormais par moitié (et non plus par tiers).

I – LE MANDAT SÉNATORIAL : UN DISPOSITIF ACTUALISÉ EN 2003

Souhaitant conforter la représentation institutionnelle et démographique des collectivités territoriales en adaptant les données fondamentales du mandat des sénateurs aux évolutions de la société française, le Sénat a pris l'initiative, en juillet 2003, d'augmenter son effectif total (porté à 346 sièges, chiffre porté à 348 en 2007 pour assurer la représentation de deux nouvelles collectivités d'outre-mer), de modifier la durée du mandat des sénateurs (ramenée de 9 ans à 6 ans), d'abaisser l'âge minimum d'éligibilité (désormais fixée à 30 ans), de resserrer le rythme du renouvellement partiel (par moitié et non plus par tiers) et de modifier le seuil de partage entre le scrutin majoritaire (jusqu'à 3 sièges) et la représentation proportionnelle (4 sièges et plus).

De cette sorte, la présentation du régime électoral du Sénat amène à distinguer trois périodes :

A – L'ANCIEN SYSTÈME (APPLIQUÉ JUSQU'À FIN SEPTEMBRE 2004) : 321 sénateurs élus pour 9 ans et renouvelables par tiers tous les trois ans

- Les 309 sénateurs représentant les collectivités territoriales de la République sont élus au suffrage universel indirect, dans le cadre de chaque département ou collectivité d'outre-mer, par un collège électoral composé des députés du département, des conseillers généraux et régionaux de la section départementale (ou les membres des assemblées correspondantes pour l'outre-mer) et, dans une proportion de l'ordre de 95 %, de membres ou délégués des conseils municipaux de chaque commune du département⁴ ;

- 12 sénateurs représentent les Français établis hors de France. Ils sont élus par les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (ex Conseil supérieur), eux-mêmes élus au suffrage universel direct par les Français établis hors de France (environ 2 millions de Français immatriculés dans les consulats⁵).

B – LE SYSTÈME ACTUEL (DEPUIS OCTOBRE 2004)⁶

• LA PÉRIODE TRANSITOIRE (du renouvellement d'octobre 2004 à celui d'octobre 2011)

– L'augmentation graduelle de l'effectif du Sénat

Le nombre des sénateurs va être progressivement accru sur 3 renouvellements triennaux (2004 : 331 sièges ; 2008 : 343 sièges, soit 341 sièges pour l'augmentation décidée en 2003 et deux sièges supplémentaires pour les nouvelles collectivités ultramarines de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ; 2011 ; 348 sièges).

– Le passage au mandat de 6 ans

La nouvelle durée du mandat sénatorial –soit 6 ans– s'applique à tous les sénateurs élus à compter du renouvellement 2004, sauf la « demie série » tirée au sort en 2003 (par ordre alphabétique, les départements du Bas-Rhin à l'Yonne, à l'exception de la Seine-et-Marne), qui a été reconduite à titre transitoire, d'abord pour 9 ans puis pour 10 ans (c'est-à-dire jusqu'en 2014).

Quant aux sénateurs élus pour 9 ans en 1998 et en 2001, ils auraient dû achever leur mandat à son terme normal, respectivement en 2007 et 2010. En fait, le décalage lié aux élections locales a conduit à les proroger respectivement jusqu'en 2008 et 2011.

Les deux autres modifications décidées en 2003 (âge d'éligibilité et mode de scrutin) ont été mises en vigueur dès 2004.

⁴ Sauf dispositif particulier pour l'outre-mer dans les collectivités où n'existe pas de structure communale.

⁵ Un décret du 31 décembre 2003 a modifié le dispositif de suivi administratif des Français établis à l'étranger. Désormais, l'ancienne formule d'immatriculation consulaire dans les postes français à l'étranger a été remplacée par une inscription au registre des Français établis hors de France.

⁶ Le dispositif conçu pour s'appliquer à partir de 2004 a dû être modifié en 2005 (loi n° 2005-1562 du 15 décembre 2005) pour tenir compte des échéances électorales rapprochées des années suivantes et éviter le « télescopage des consultations ». En particulier, les élections qui devaient initialement se tenir en 2007 et 2010 ont été décalées d'une année soit septembre 2008 et 2011. Compte tenu de la modification du rythme des élections municipales et cantonales, les sénateurs seront élus désormais et dans les années à venir par des grands électeurs en début de mandat.

• **LE RYTHME DE CROISIÈRE À COMPTER DE 2014**

A l'issue de la période transitoire, le Sénat sera composé de deux séries complètes approximativement égales, élues pour 6 ans (série 1 : 170 sièges / série 2 : 178 sièges), dont :

- ⇒ 326 sièges pour les départements (départements métropolitains : 315 sièges ; départements d'outre-mer : 11 sièges) ;
- ⇒ 10 sièges pour les collectivités d'outre-mer à statut spécifique (Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Îles Wallis et Futuna) ;
- ⇒ 12 sièges pour les Français établis hors de France (nombre inchangé par rapport à la situation antérieure).

• **LA COMPOSITION DU SÉNAT AU 1ER FÉVRIER 2008 :**

CRC⁽¹⁾	UC-UDF⁽²⁾	RDSE⁽³⁾	SOC⁽⁴⁾	UMP⁽⁵⁾	NI⁽⁵⁾
23	30	16	96	159	6

(1) *Groupe Communiste Républicain et Citoyen*

(2) *Groupe Union centriste-Union pour la démocratie française*

(3) *Groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen*

(4) *Groupe Socialiste*

(5) *Groupe Union pour un Mouvement Populaire*

(6) *Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe*

II - LES POUVOIRS DU SÉNAT

A – LE POUVOIR CONSTITUANT

Selon le dispositif de l'article 89 de la Constitution, le pouvoir constituant de la Ve République associe le Chef de l'État et les assemblées parlementaires, dont les décisions seront, in fine, soumises à la ratification du peuple par la voie d'un referendum ou, le cas échéant, à l'ensemble des parlementaires réunis en Congrès (cette seconde voie n'étant ouverte qu'aux révisions initiées par l'exécutif).

Au stade de l'examen parlementaire initial du texte de révision, les deux assemblées ont des compétences et des pouvoirs identiques : la navette ne pourra être interrompue par la procédure du dernier mot à l'Assemblée nationale, de telle sorte qu'en matière constitutionnelle, le Sénat dispose, non pas d'un « droit de veto », mais d'un plein pouvoir d'appréciation égal à celui de l'Assemblée.

Si le texte de la révision a été adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées, il pourra (dans le cas d'une révision initiée par l'exécutif) être soumis à la ratification du Congrès du Parlement, où siègent sans distinction de chambre l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat. Mais s'il n'existe pas de différence de traitement entre les membres du Congrès, l'article 89 de la Constitution a consacré la prééminence organique de l'Assemblée nationale sur la direction des travaux de cette instance constitutionnelle, puisque c'est le Bureau de l'Assemblée nationale qui, de plein droit, est le Bureau du Congrès.

B - LES POUVOIRS LÉGISLATIFS DU SÉNAT

Chaque sénateur comme chaque député dispose du droit d'initiative législative et du droit d'amendement, à deux réserves près : d'une part ne pas créer ou aggraver une charge publique ou diminuer les ressources publiques et, d'autre part, ne pas intervenir dans la sphère du pouvoir réglementaire, réservé au Gouvernement (ou du domaine pour lequel le Parlement a autorisé le Gouvernement à légiférer par la voie d'ordonnances).

Dans trois domaines, le bicamérisme législatif est égalitaire, c'est-à-dire que l'accord du Sénat sur la totalité de la rédaction du texte est nécessaire à son adoption définitive : les lois portant révision de la Constitution ; les lois organiques « relatives au Sénat »⁷ ; les motions de renvoi d'un projet de loi au référendum.

⁷ Il en est désormais de même pour le droit de vote des ressortissants de l'Union européenne aux élections municipales.

Dans les autres domaines :

- Le principe est celui de la parité des deux assemblées puisque « tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ».
- L'enclenchement de la navette sur certains projets de loi est régi par l'article 39 de la Constitution : le Sénat est toujours saisi le premier de ceux ayant pour objet principal l'organisation des collectivités territoriales et ceux relatifs aux institutions représentatives des Français établis hors de France.
- En cas de persistance d'un désaccord après deux lectures dans chaque assemblée (une seule lecture si l'urgence a été déclarée) le Gouvernement **peut** décider la réunion d'une commission mixte paritaire (7 députés ; 7 sénateurs) chargée de le surmonter, et, en cas d'échec de celle-ci ou de non ratification par les assemblées du compromis, décider, après une nouvelle lecture dans chaque assemblée, de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale. Il s'agit d'une faculté laissée à l'appréciation du seul Gouvernement et en aucun cas d'une obligation.
- En ce cas de dernier mot, le pouvoir de l'Assemblée nationale n'est pas discrétionnaire : elle ne peut que reprendre, soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

C - LES POUVOIRS DE CONTRÔLE DU SÉNAT

1. Assemblée permanente qui ne peut être dissoute, le Sénat ne peut mettre en cause la responsabilité politique du Gouvernement et le Premier ministre ne peut engager devant lui la responsabilité de son Gouvernement sur son programme, une déclaration de politique générale ou le vote d'un texte. Toutefois, « *le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale* ».
2. En ce qui concerne toutes les autres techniques de contrôle (questions écrites et orales, commissions d'enquête, pouvoirs des commissions permanentes, contrôle budgétaire, etc.) les pouvoirs du Sénat et de l'Assemblée nationale sont strictement identiques. On observe toutefois, dans la pratique, un développement plus accentué du contrôle par le Sénat, pour la raison suivante : ne pouvant mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, le Sénat est plus libre d'exercer sa fonction critique, d'autant que la loi d'airain de la discipline majoritaire ne s'y impose pas avec la même rigueur qu'à l'Assemblée nationale. Pour reprendre l'expression du Président Christian Poncelet, le contrôle est « *la seconde nature du Sénat* »

D - LES POUVOIRS PROPRES AU PRÉSIDENT DU SÉNAT

1. En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou en cas d'empêchement du Président de la République constaté par le Conseil constitutionnel, le Président du Sénat exerce par intérim l'ensemble des fonctions de Président de la République, à l'exception des pouvoirs de dissolution de l'Assemblée nationale et d'organisation d'un référendum (en outre, pendant l'intérim, il ne peut être fait application de deux procédures : la mise en cause de la responsabilité gouvernementale par l'Assemblée nationale et la révision constitutionnelle). L'élection présidentielle doit avoir lieu dans les 20 jours au moins et 35 jours au plus de la déclaration de vacance ou d'empêchement.
2. Le Président du Sénat (comme le Président de l'Assemblée nationale) est consulté par le Président de la République avant la dissolution de l'Assemblée nationale et avant la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 de la Constitution.
3. Le Président du Sénat exerce d'importants pouvoirs de nomination : il nomme, par exemple, 3 des 9 membres du Conseil constitutionnel, 3 membres du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, et un membre du Conseil Supérieur de la Magistrature, de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés, etc.
4. Le Président du Sénat peut saisir le Conseil constitutionnel de toute loi en instance de promulgation ou de tout engagement international non encore ratifié.

III - LES STRUCTURES DU SÉNAT

A - LES STRUCTURES POLITIQUES INTERNES

Elles peuvent être classées en quatre catégories : le Président et le Bureau du Sénat ; les groupes politiques ; les organes liés à l'activité législative (Conférence des présidents et commissions) ; enfin les organes de gestion administrative et de vérification financière (les Questeurs et la Commission spéciale chargée de vérifier et apurer les comptes).

1 - Le Président et le Bureau du Sénat sont les organes suprêmes de direction du Sénat :

- le Président est élu pour trois ans, au scrutin secret à la tribune, après chaque renouvellement partiel du Sénat. Il a pour missions fondamentales de présider les séances publiques, les réunions du Bureau du Sénat, et de représenter le Sénat dans les cérémonies officielles et les déplacements à l'étranger. Aux termes de l'article premier du Règlement intérieur pris par le Bureau pour l'application du Règlement du Sénat, le Président a, « *du point de vue législatif, la haute direction et le contrôle de tous les services du Sénat* ».
- Le Bureau du Sénat se compose de 22 membres (le président ; six vice-présidents ; trois questeurs et douze secrétaires), sa composition politique globale devant représenter proportionnellement les groupes. Il est également renouvelé après chaque renouvellement partiel du Sénat. Les six vice-présidents et les trois questeurs sont élus au scrutin secret ; les douze secrétaires sont nommés par le Sénat.

Le Bureau a tous pouvoirs pour présider aux délibérations du Sénat, interpréter le règlement si nécessaire, ou le préciser par des dispositions particulières réunies en une Instruction Générale du Bureau. Au point de vue administratif, il a autorité sur les services, en détermine par un règlement intérieur l'organisation et le fonctionnement, et fixe le statut du personnel.

2 - Les groupes politiques sont constitués d'au moins 15 sénateurs ayant déclaré y adhérer et ayant co-signé une déclaration politique formulant les objectifs et les moyens de la politique qu'ils préconisent, cette liste et cette déclaration étant publiées au Journal officiel.

Les groupes constituent librement leurs bureaux et peuvent disposer d'un secrétariat dont ils règlent eux-mêmes le statut, le recrutement et le mode de rétribution. Ils bénéficient, à cet effet, de subventions et de moyens logistiques et matériels que leur affecte le Sénat dans les conditions prévues par le Bureau et les Questeurs.

Les présidents des groupes politiques jouissent de pouvoirs particuliers et de prérogatives de procédure dans le déroulement des travaux législatifs : ils participent à la Conférence des Présidents qui, chaque semaine, fixe l'ordre du jour des travaux du Sénat ; ils peuvent, par exemple, demander qu'il soit procédé par scrutin public pour un vote particulier, ou proposer la constitution d'une commission spéciale pour l'examen d'un texte ; ils établissent la liste des candidats de leur groupe aux commissions d'enquête, commissions spéciales et aux fonctions de secrétaires du Sénat.

N.B. – La liste des compétences attribuées par le Règlement du Sénat aux présidents des groupes politiques figure en annexe de la fiche n° 2.2.

3 - Les organes politiques régulant ou préparant les travaux législatifs sont de deux types :

3-1. La Conférence des Présidents prépare l'ordre du jour des travaux du Sénat et organise, le cas échéant, la discussion en séance plénière, ou fixe un délai-limite pour le dépôt des amendements.

Elle est composée du Président du Sénat, des six vice-présidents, des Présidents des commissions permanentes (et des commissions spéciales intéressées le cas échéant), des Présidents des groupes politiques, du président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne et du Rapporteur général de la commission des Finances. Le Gouvernement peut y être représenté, et il l'est en général par le ministre chargé des Relations avec le Parlement.

3-2. Les commissions permanentes sont au nombre de 6, chiffre maximum autorisé par la Constitution. Chaque sénateur (sauf le Président) est membre d'une commission et ne peut appartenir qu'à une seule.

Les commissions, qui comprennent de 45 à 78 membres⁸, sont la commission des Affaires culturelles ; des Affaires économiques ; des Affaires sociales ; des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées ; des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation ; des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.

Chaque commission, reconstituée tous les trois ans après chaque renouvellement triennal du Sénat, élit son président et les autres membres de son Bureau et dispose pour l'assister dans son travail d'un secrétariat composé de fonctionnaires des services du Sénat (de 10 à 25 personnes environ).

Le Sénat peut également, pour l'examen d'un texte particulier, créer une commission spéciale, composée de 37 membres, également assistée d'un secrétariat et qui disparaît de plein droit lors de la promulgation du texte pour lequel elle a été constituée.

4 - Les organes politiques de gestion administrative et de vérification financière sont également au nombre de deux :

4-1. Le Conseil de Questure, composé de trois questeurs élus pour trois ans après chaque renouvellement triennal du Sénat (la tradition est qu'un des postes de questeurs soit attribué à un sénateur de l'opposition sénatoriale).

Le rôle des questeurs est d'assurer, au point de vue administratif, la direction sur les services, sous le contrôle du Bureau dont ils sont membres. Ils préparent notamment le budget du Sénat, autorisent les dépenses, et en vérifient la liquidation.

Durant les périodes où le Sénat siège, le Conseil de Questure se réunit en principe chaque semaine, un questeur délégué étant désigné pour trois mois à tour de rôle afin d'assumer au nom du Conseil de Questure les tâches comptables courantes (signature des mandats de paiement, par exemple) et, le cas échéant, de prendre les décisions urgentes dans l'intervalle de ces réunions.

4-2. La Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes est nommée par le Sénat à l'ouverture de chaque session ordinaire. Elle comprend en principe dix membres, désignés à la proportionnelle des groupes, ce nombre pouvant toutefois être augmenté de façon à assurer la représentation de tous les groupes politiques (tel est le cas de la commission nommée en octobre 2004, dont le nombre de sièges a été fixé à 11).

La formule de la commission spéciale est, au plan financier, une des modalités de mise en œuvre du principe de l'autonomie des assemblées parlementaires.

Dans les trois mois de sa saisine par les Questeurs, la commission fait rapport à l'effet d'autoriser ces derniers à arrêter les comptes de l'exercice, à reporter les reliquats éventuels et à octroyer les quitus. A cette fin, elle peut procéder, sur pièces et sur place, à tous les contrôles qu'elle juge utiles.

En cas d'irrégularités comptables, elle rend compte au Président du Sénat.

Conformément aux engagements figurant dans le rapport relatif aux budgets 2004 des assemblées parlementaires, les conclusions de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat sont désormais rendues publiques.

⁸ Le principe est qu'à l'exception du Président du Sénat, qui n'est membre d'aucune commission permanente, les sénateurs appartiennent tous à une commission permanente (et une seule) : l'augmentation progressive du nombre des sièges au Sénat entre 2004 et 2010 a été répercutée, selon une clé de répartition transitoire, sur l'effectif des commissions permanentes (art. 7-2 du Règlement).

B - LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

1. Les services du Sénat, au nombre de vingt et un, sont répartis en trois catégories et placés chacun sous l'autorité d'un Secrétaire général. **Le Secrétaire général du Sénat** dirige l'ensemble des services législatifs (Commissions ; Séance ; Études ; Comptes rendus ; etc.). **Le Secrétaire général de la Questure** dirige l'ensemble des services administratifs, c'est-à-dire les services ayant une vocation logistique (Budget ; Trésorerie ; Patrimoine ; Architecture ; etc.). Les services communs (Bibliothèque ; Informatique ; Ressources humaines) sont placés sous l'autorité conjointe des deux Secrétaires généraux.

2. Les fonctionnaires du Sénat, tous recrutés par concours, sont des fonctionnaires de l'État soumis à un statut particulier arrêté par le Bureau du Sénat en application de dispositions législatives consacrant, en cette matière, le principe de l'autonomie des assemblées qui procède lui-même du principe de la séparation des pouvoirs.

Ces fonctionnaires, au nombre d'environ 1 220, appartiennent à quatre catégories hiérarchiques différentes : les agents (environ 630, dont près de 18 % de jardiniers et surveillants affectés à l'entretien et à la sécurité du jardin du Luxembourg) ; les secrétaires des services et secrétaires administratifs (environ 210) ; les administrateurs-adjoints et assimilés (environ 130) ; les administrateurs et assimilés (environ 230, dont une cinquantaine affectés aux services des comptes rendus).

3. Pour accomplir leurs tâches, les sénateurs disposent également de deux autres catégories de collaborateurs :

3-1. Les assistants, qui sont leurs collaborateurs personnels, recrutés par eux et liés à eux par un contrat de droit privé. Chaque sénateur dispose d'un crédit mensuel lui permettant de rémunérer de 3 à 6 assistants, ce crédit étant géré par une Association présidée par un vice-président du Sénat et dirigée par un fonctionnaire du Sénat (cf. fiche n° 9.4).

3-2. Les secrétariats des groupes politiques, dont le statut, le recrutement et le mode de rétribution sont réglés par les groupes eux-mêmes.

Fiche n° 1.3 – La position institutionnelle spécifique du Sénat

L'essentiel...

Aux termes de l'article 24 de la Constitution, le Parlement français est composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les Français sont attachés au bicamérisme : à meilleure preuve, les deux seuls référendums négatifs de l'histoire constitutionnelle portaient précisément sur la suppression du Sénat ou une minoration drastique de ses fonctions.

Moins dépendants des consignes des partis politiques que les députés et forts de leur origine élective nettement différenciée de celle de l'Assemblée nationale, les sénateurs exercent leurs compétences sur d'autres modes que leurs collègues du Palais Bourbon : une autre façon de faire la loi, la valorisation de la fonction de contrôle et d'évaluation, la part faite à la réflexion et à la prospective, l'attention accordée aux réalités du terrain, dont les élus locaux sont les observateurs et les acteurs privilégiés.

Quand il est dans la majorité, le Sénat épaula efficacement l'action du Gouvernement et y ajoute un «plus» apprécié. Quand il est dans l'opposition, le Sénat n'exerce pas de pouvoir de blocage mais se comporte comme un contre-pouvoir exigeant mais utile et dont, bien souvent, les avis sont pris en compte.

- Les Français sont attachés au bicamérisme et, dans l'histoire, cet attachement se manifeste de plusieurs façons : d'une part le système bicaméral a été retenu par les Constitutions successives qu'a connues la France, pratiquement sans interruption depuis 1795 ; d'autre part, les deux seuls référendums négatifs qu'a connus la France sont des référendums qui, précisément, soit supprimaient (1946), soit remettaient en cause (1969) le bicamérisme ; enfin, plusieurs sondages récents confirment que le Sénat n'a rien perdu de son crédit de confiance dans l'esprit des Français, en dépit de critiques épisodiques exprimées çà et là.
- Un attachement aussi constant mérite quelques mots d'explication et il est nécessaire d'exposer, fût-ce de façon schématique, les éléments qui fondent l'originalité du Sénat par rapport à l'Assemblée nationale. Ces éléments sont à trouver pour l'essentiel dans quatre domaines : une diversification de la représentation ; une autre façon de légiférer ; l'exercice par excellence de la mission de contrôle ; enfin la vocation institutionnelle du Sénat, c'est-à-dire une mission de contre-pouvoir, indépendante des circonstances politiques.

I - UNE AUTRE REPRÉSENTATION

- Sénateurs et députés sont également les représentants du peuple, peuple qui exerce par eux sa souveraineté nationale, leur mode d'élection étant toutefois différent : les députés sont élus au suffrage universel direct par l'ensemble des électeurs et les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect par un collège électoral composé pour l'essentiel d'élus locaux, eux-mêmes élus au suffrage universel direct.
- Une seconde différence réside dans la mission spécifique de représentation confiée au Sénat par l'article 24 de la Constitution : le Sénat doit en effet représenter, d'une part les collectivités territoriales de la République (309 sénateurs, dont l'effectif va être porté progressivement à 334 jusqu'en 2011, plus les quelques sièges supplémentaires créés pour tenir compte des évolutions statutaires intervenues dans l'intervalle et intéressant certaines collectivités d'outre-mer) et, d'autre part, les Français établis hors de France (12 sénateurs sont élus à cet effet par les membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger, ex Conseil supérieur), instance elle-même élue au suffrage universel direct par les Français établis hors de France).

- Cette double mission imprime une double originalité au Sénat qui se traduit ainsi par :
 - une sensibilité particulière aux problèmes des collectivités locales, à l'exercice local de la démocratie, à la vie en collectivités, c'est-à-dire un souci particulier du sens concret et des implications sur le terrain des décisions normatives ;
 - une sensibilité particulière au contexte dans lequel vivent les Français établis hors de France, et donc une attention soutenue pour leurs conditions de vie dans tous leurs aspects, mais aussi pour l'évolution géopolitique du monde, l'implantation économique et culturelle française à l'étranger, les relations internationales, bref une forte ouverture sur le monde.
- Cette originalité que constitue la fonction de représentation des collectivités territoriales présente une double signification politique :
 - le Sénat bénéficie d'un enracinement profond dans la réalité politique du pays : la France compte, pour 60 millions d'habitants, près de 37 000 communes et 550 000 élus locaux, c'est-à-dire 550 000 citoyens motivés et qui ont été choisis par leurs concitoyens. Le Sénat est le point de convergence de ce processus de motivation et de sélection ;
 - le poids politique du Sénat est renforcé par le processus de décentralisation que la France, comme de nombreuses autres démocraties dans le monde, conduit depuis plusieurs années, puisqu'il est l'émanation de collectivités territoriales plus fortes, plus autonomes, plus responsables.
- On remarque également qu'à côté d'une Assemblée nationale dont les majorités sont amplifiées par le mode de scrutin uninominal à deux tours, le Sénat assure, par son mode électoral original, une représentation plus équilibrée des forces politiques et d'une certaine façon plus fidèle à l'état de l'opinion publique, même s'il n'a pas connu, à ce jour, d'alternance franche mais des évolutions nuancées. Il est dès lors en mesure d'assurer pleinement son rôle constitutionnel de garant de la continuité et de l'équilibre au sein des institutions.

II - UNE AUTRE FAÇON DE FAIRE LA LOI

- Dans le système bicaméral de la France aujourd'hui, le Sénat est une assemblée législative à part entière dont les pouvoirs législatifs sont en principe identiques à ceux de l'Assemblée nationale : la Constitution dispose ainsi que « tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ». Absolu dans trois domaines (révision constitutionnelle, lois organiques relatives au Sénat, motion de renvoi au référendum), ce principe d'égalité des pouvoirs ne subit d'atteinte que dans le cas d'un désaccord persistant entre les deux assemblées : c'est au Gouvernement qu'il appartient alors de décider, après la réunion d'une commission mixte paritaire entre les deux assemblées et une nouvelle lecture du texte dans chacune d'elles, de donner éventuellement le dernier mot à l'Assemblée nationale (éventualité peu fréquente si l'on considère l'ensemble des textes adoptés depuis 1958).
- Il est donc essentiel de bien saisir la signification de ce bicamérisme législatif qu'une formule résume : le bicamérisme est une obligation de réflexion :
 - réflexion que procurent tout d'abord, bien entendu, l'obligation de l'examen de tout projet de loi par chacune des assemblées, à plusieurs reprises si nécessaire, ainsi que la composition différente de chaque assemblée : il ne s'agit pas de jeter un même regard à plusieurs reprises mais deux regards à plusieurs reprises ;
 - réflexion également de l'opinion publique puisque le processus bicaméral permet de prendre à témoin cette opinion, ce qui est évidemment essentiel dans un régime démocratique : le bicamérisme est un élément important de la publicité du débat ; à maintes occasions (projet de loi sur la liberté de l'enseignement en 1984, réforme des universités en 1986, contrat emploi-jeunes en 1996, contrat première embauche en 2006... pour citer quelques exemples célèbres), le processus d'examen par deux assemblées a permis aux gouvernements de mieux prendre en considération l'opinion publique et d'ajuster ou de retirer des projets de lois contestés. La lecture par deux assemblées différentes permet de prendre le temps nécessaire à la réflexion. Elle contribue au débat démocratique et à la formation de l'opinion et permet d'éviter de légiférer « à la sauvette », ce qui est contestable en terme de transparence de la vie politique et néfaste pour la qualité des lois ;

- un intéressant constat a enfin été dressé sur les facteurs de stabilité d'une législation déterminée : cette stabilité est en corrélation étroite avec le respect du bicamérisme législatif, c'est-à-dire que plus l'examen d'un projet déterminé par les deux chambres successivement est réel, moins cette législation risquera d'être remise en cause par la suite.
- Le Sénat se veut donc « atelier législatif » et quelques observations objectives confirment que tel est le cas : on constate ainsi que le pourcentage de lois adoptées par accord des deux assemblées est de 94,75 % de 1959 à 1962, et 93,5 % de 1962 à 1969, alors pourtant que le Sénat est dans l'opposition politique au Gouvernement ... Au total, depuis les débuts de la Ve République (1958), plus de 90 % des lois ont été adoptées par accord entre les deux chambres, et sur les cinq dernières années parlementaires pleines, tous les textes ont été adoptés par cette voie (c'est-à-dire sans que le Gouvernement ne demande à l'Assemblée nationale de statuer en dernier mot). D'ailleurs, même dans les périodes où la majorité sénatoriale n'est pas la même qu'à l'Assemblée nationale, le pourcentage des amendements adoptés par le Sénat puis conservés par l'Assemblée nationale lors de la lecture suivante demeure significatif (entre 40 et 60 %). On constate enfin que la discussion en séance plénière se structure davantage autour des amendements proposés par les commissions du Sénat qu'à l'Assemblée nationale.
- Bref, et en conclusion, le constat global est celui d'une autonomie de la fonction législative du Sénat par rapport aux conditions politiques qui s'imposent à un moment donné, que les majorités du Sénat et de l'Assemblée nationale concordent ou non : le souci dominant est l'opportunité et la qualité rédactionnelle de la loi, plutôt que le soutien ou la critique du Gouvernement.

III - LE SÉNAT, CONTRÔLEUR PAR EXCELLENCE

- S'agissant du contrôle, il convient avant tout autre commentaire de dissiper une ambiguïté potentielle : si le contrôle politique du Gouvernement, au sens le plus classique du terme (question de confiance, motion de censure, etc.) est de la seule compétence de l'Assemblée nationale, en revanche les deux assemblées disposent de pouvoirs strictement identiques en ce qui concerne les autres modalités de contrôle de l'action du Gouvernement (questions écrites ou orales, commissions d'enquête, etc.). Comme en pratique, la prérogative de l'Assemblée nationale de renverser le Gouvernement n'a abouti qu'une seule fois (en 1962), le mode normal de contrôle est dès lors partagé équitablement entre les deux assemblées.
- Dans les faits, on comprend aisément que le Sénat soit par excellence le contrôleur de l'action gouvernementale :
 - dans un système majoritaire tel que celui que connaît la France depuis 1962 (élection du Président de la République au suffrage universel direct), la question de la responsabilité politique du Gouvernement ne peut guère se poser, sinon devant les électeurs à l'occasion des élections législatives. De surcroît, la loi d'airain du système majoritaire interdit à la majorité dont est issu le Gouvernement de trop critiquer l'action de celui-ci ou de jeter la suspicion sur le bien-fondé de ses décisions. Partant, l'Assemblée nationale est faite avant tout pour soutenir le Gouvernement, sauf à le renverser si elle ne lui accorde plus sa confiance, et non pour lui imposer un contrôle tatillon dans la durée. Il en découle fort logiquement des difficultés pour les membres de la majorité d'exercer leurs fonctions de contrôle ;
 - le statut constitutionnel du Sénat, en revanche, lui garantit une grande liberté de critique : outre la durée du mandat sénatorial et le fait que le Sénat ne peut être dissous, le mode d'élection et la composition du collège électoral du Sénat en font une assemblée beaucoup moins dépendante des partis politiques. A cet égard, la réduction de la durée du mandat sénatorial à 6 ans à partir de 2004 ne devrait pas modifier radicalement la situation actuelle car l'effet de cette mesure est atténué par le renouvellement partiel de l'assemblée elle-même. La rigueur majoritaire, de surcroît, s'exerce au Sénat avec beaucoup moins de force qu'à l'Assemblée nationale dans la mesure, précisément, où la deuxième chambre ne peut censurer le Gouvernement.

- Il n'est donc pas surprenant que la fonction d'information et de contrôle soit exercée avec un soin particulier par le Sénat : c'est ainsi par exemple qu'il est à l'origine du contrôle parlementaire de l'application des lois par le Gouvernement, de la loi du 19 juillet 1977 qui renforce les moyens d'action des commissions d'enquête, du développement des missions d'information des commissions permanentes ... Cette capacité d'innovation se traduit également par la création de structures administratives chargées de suivre un domaine particulier d'activités : service des collectivités territoriales, service des Affaires européennes, « antenne » du Sénat auprès de la commission européenne à Bruxelles ...

IV - LE SÉNAT, CONTRE-POUVOIR ET FACTEUR D'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL

- La logique des institutions françaises actuelles est enfin de conférer au Sénat la fonction d'un contre-pouvoir, sinon même du contre-pouvoir. L'Assemblée nationale n'a pas en effet pour vocation de jouer ce rôle face au Gouvernement : elle se doit au contraire de le soutenir et, sans être à ses ordres, de rester en étroite harmonie de pensée avec lui. Par ailleurs, ni le Conseil Constitutionnel, dont le contrôle s'exerce uniquement dans l'ordre juridique, ni les médias, qui n'ont pas le pouvoir de peser directement sur l'élaboration des normes, ne sont davantage en mesure de jouer ce rôle de contre-pouvoir politique. C'est donc au Sénat qu'il revient de l'assumer, en parfaite cohérence avec les principes de sa composition, du statut des sénateurs, de ses pouvoirs législatifs et de contrôle.
- Ainsi voué à éviter les deux écueils -ou les deux impasses- où conduirait une attitude de soutien systématique ou d'opposition constante, **le Sénat se doit d'avoir un autre regard**, un regard différent de celui de l'Assemblée nationale, et d'exprimer une opinion différente afin que s'instaure un véritable débat public sans lequel il n'est point de démocratie. Son rôle ne se borne pas, d'ailleurs, à garantir le respect des principes de publicité et du contradictoire : il est également, fort de l'enracinement de l'institution, de sa permanence et de la durée du mandat sénatorial, de sa légitimité politique enfin, ce qui lui permet d'établir le contre-pouvoir de l'élu face à l'administration, celui du Parlement face aux experts, celui de la prospective face à la conservation. Bref, le Sénat a pour vocation de garantir le débat politique au meilleur sens du terme, indépendamment des circonstances politiques et partisans du moment : on conçoit que cette vocation à l'indépendance suscite parfois quelque irritation ...

Fiche n° 1.4 – Le Règlement du Sénat

L'essentiel...

Le Règlement du Sénat, qui constitue sa «loi intérieure», est élaboré par le Sénat lui-même, conformément au principe d'autonomie des assemblées parlementaires. Mais depuis 1958, cette compétence n'est plus sans partage : le Conseil constitutionnel exerce de plein droit un contrôle préalable de constitutionnalité sur les Règlements des assemblées et toutes leurs modifications.

En outre, la vie et le fonctionnement du Sénat sont également régis par quelques autres textes importants (l'ordonnance du 17 novembre 1958, notamment) et, pour une part non négligeable, par nombre de règles et d'usages coutumiers.

Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, le Sénat, à l'instar de l'Assemblée nationale, dispose de la liberté d'ordonner son travail.

Si la Constitution de 1958 tend à réduire celle-ci, l'autonomie sous ses différents aspects demeure comme principe directeur de l'organisation des assemblées parlementaires : l'autonomie financière, l'autonomie administrative, l'autonomie en matière de police et de sécurité et l'autonomie réglementaire.

C'est essentiellement par l'exercice de son autonomie réglementaire que la seconde chambre organise son fonctionnement interne.

La Constitution fait référence aux Règlements des assemblées d'une manière incidente à l'article 61, pour leur imposer un contrôle de constitutionnalité obligatoire. Pourtant, même si la norme constitutionnelle ne peut être ignorée des Règlements des assemblées, on note néanmoins une grande permanence de leurs règles de fonctionnement, dont beaucoup ont survécu aux changements de régimes.

En pratique, le Règlement joue un rôle important : son rôle technique ne doit pas occulter son rôle politique. Parallèlement, il faut noter, au Sénat, le rôle fondamental de la coutume et des usages. Le Règlement y est donc plus succinct que celui de l'Assemblée nationale et doit s'entendre, au sens large, comme incluant l'ensemble des règles non écrites appliquées au Palais du Luxembourg.

I – L'HISTOIRE

Sous la III^e et la IV^e Républiques, le Règlement ne subit pas de contrôle externe. Signe de la souveraineté parlementaire, les assemblées sont maîtresses de leur Règlement, au point même de braver la suprématie constitutionnelle.

II – NATURE JURIDIQUE ET CARACTÈRES DU RÈGLEMENT

D'un point de vue formel, le Règlement est **une résolution**, que l'assemblée adopte selon les formes ordinaires.

Les propositions de résolution font ainsi l'objet d'une procédure pratiquement identique à celle des lois, à cette exception majeure qu'elles ne font pas l'objet de la navette. Elles sont déposées, imprimées et renvoyées en commission (la commission des Lois) avant d'être délibérées en une seule lecture dans l'hémicycle. Seuls les membres du Sénat ont le pouvoir d'initiative (art. 24 - alinéa 3 du Règlement du Sénat).

▪ Des limites *ratione loci* et *ratione personae*

Le Règlement relève des mesures d'ordre intérieur. Sa validité s'arrête donc à son objet interne. Les destinataires en sont par conséquent les personnes appelées à agir dans sa dépendance, tels les parlementaires, les fonctionnaires parlementaires, les collaborateurs de groupes, les assistants parlementaires, sans oublier les personnes présentes dans l'enceinte du Sénat, telles les membres du Gouvernement, leurs collaborateurs et les visiteurs.

▪ Des règles obligatoires

C'est la loi intérieure du Sénat. Le Sénat s'oblige lui-même en codifiant la vie en commun au sein du Palais du Luxembourg.

Ces règles s'imposent : les autorités de l'assemblée en assurent l'exécution, et en premier lieu le président du Sénat.

▪ Des règles traditionnelles mais régulièrement actualisées

Le Règlement sénatorial est issu des résolutions des 16 janvier 1959, 9 juin 1959, et 27 octobre 1960. Après son adoption définitive, il a été modifié 29 fois (la dernière fois en mai 2005).

⇒ Il est empreint de tradition : le Règlement actuel organise un grand nombre de procédures remontant à la Révolution. La continuité s'explique par le fait que le fonctionnement d'une assemblée pose des problèmes spécifiques, la solution étant bien souvent indépendante de la Constitution.

⇒ Il a intégré la rupture de 1958, le Parlement n'ayant plus la toute puissance.

⇒ Il évolue avec le temps : ainsi, l'Europe y occupe une part de plus en plus importante.

▪ Un contrôle préalable obligatoire

L'article 61, alinéa 1, de la Constitution dispose que « ... les Règlements des assemblées parlementaires avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution ».

Le Règlement ne peut « assigner aux propositions de résolution un objet différent de celui qui leur est propre, à savoir la formulation de mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de ladite assemblée » (décision n°59-2 et 59-3 DC de juin 1959).

On doit noter l'interprétation extensive de la notion de constitution par le Conseil, qui intègre dans le bloc de constitutionnalité à partir duquel il exerce son contrôle, les lois organiques prévues par la Constitution, mais également « les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions prises en vertu de l'article 92 de la Constitution ».

▪ Des règles écrites et non écrites

Outre le Règlement lui-même, un certain nombre de règles écrites ou non écrites encadrent l'activité du Sénat, en particulier l'Instruction générale du Bureau (fixée, comme son nom l'indique, par le Bureau du Sénat qui, selon le texte même de l'article 2, alinéa 3 du Règlement, « a tous pouvoirs pour présider aux délibérations du Sénat et pour organiser et diriger tous ses services » ; le texte de cette IGB figure après celui du Règlement dans son édition imprimée), un certain nombre de textes à valeur législative (en particulier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, modifiée, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) ainsi que de nombreuses décisions et règles d'usage parmi lesquelles, au premier chef, les « précédents ».

Si le rôle des précédents est important au sein des deux assemblées, il l'est davantage encore au sein de la seconde chambre :

⇒ un Règlement succinct : le Règlement de l'Assemblée nationale s'efforce de tout régir avec précision, celui du Sénat se limite à l'essentiel. Le pouvoir d'interprétation s'avère utile en permettant une prise de décision adaptée aux circonstances.

III – LE RÔLE DU RÈGLEMENT

Le Règlement a un double rôle : un rôle technique et un rôle politique.

▪ Un rôle technique

Complété et précisé par l'Instruction générale du Bureau, par différents Règlements intérieurs et des arrêtés du Bureau, il organise les travaux au sein du Sénat selon un certain ordonnancement. Il structure la vie sénatoriale en différents organes et services tout en maintenant l'ordre au sein du Palais.

▪ Un rôle politique

Le Règlement apparaît comme un instrument dont la seconde chambre use au mieux, dans le cadre de ses compétences constitutionnelles, pour agir sur l'équilibre des pouvoirs. En particulier, le Règlement s'impose aux ministres dans leurs rapports avec le Sénat, sous réserve, bien entendu, des prérogatives que la Constitution confère au Gouvernement.

Focus : Le succès du modèle bicaméral dans le monde contemporain

Sur le plan des principes, le système de démocratie représentative exige l'existence d'un Parlement mais n'en détermine pas précisément la composition. En particulier, l'option pour un Parlement à un ou deux chambres reste une question assez ouverte, à laquelle chaque pays répond selon sa tradition politique et constitutionnelle propre.

Cela étant, le modèle bicaméral rencontre un réel succès dans le monde contemporain, même si la composition, le type de représentation, le mode de recrutement et les compétences des deuxièmes chambres varient beaucoup d'un Parlement à l'autre.

De fait, le bicamérisme est non seulement une réalité institutionnelle bien vivante, mais c'est un système qui tend à s'imposer dans un nombre croissant d'États démocratiques : alors qu'environ 45 pays dans le monde le pratiquaient au début des années 1970, le « club des Parlements à deux chambres » compte aujourd'hui plus de 75 membres, et plusieurs autres États envisagent de le rejoindre. Rapporté au nombre des habitants de la planète qui le pratiquent, c'est le système le plus répandu démographiquement, et c'est celui qui a séduit une large majorité des États économiquement les plus développés (sur les quinze pays à plus fort PIB dans le monde, treize ont opté pour un Parlement à deux chambres).

Le continent africain, qui compte beaucoup de pays arrivés récemment à l'indépendance, illustre bien la faveur dont le bicamérisme jouit aujourd'hui ; depuis les années 1990, 15 pays y ont fait ce choix : le Gabon et la Mauritanie (1991), la Namibie (1993), l'Afrique du Sud (1994), l'Algérie et le Maroc (1996), Madagascar (1998), le Congo et le Burundi (2001), le Togo et la Tunisie (2002), le Rwanda (2003), le Soudan (2005), la République démocratique du Congo (2006) et le Sénégal (2007), alors que 3 États seulement ont fait le cheminement inverse, passant d'un Parlement bicaméral à une assemblée unique : le Burkina Faso (2002), le Malawi (2001) et le Tchad (2004).

Pour autant, cet engouement largement partagé n'est pas synonyme d'uniformisation, car à la différence des chambres basses, pour la plupart bâties à peu de choses près sur le même modèle, le développement des secondes chambres ne s'opère pas à partir d'un standard unique ; le bicamérisme s'accommode au contraire d'un certain foisonnement institutionnel, préservant chaque fois l'identité du pays et son génie institutionnel propre.

I. LE BICAMÉRISME SE DÉCLINE AUJOURD'HUI EN UN GRAND NOMBRE DE VARIANTES

Si, dans plusieurs pays européens, le bicamérisme a d'abord répondu au besoin d'associer les classes aristocratiques au fonctionnement d'une institution parlementaire fondée sur la démocratie représentative et le suffrage (la Chambre des Lords britanniques, par exemple, ou, en France, les Chambre des Pairs de la Restauration), les secondes chambres se sont depuis lors différenciées et présentent aujourd'hui de très nombreuses variantes, qu'il s'agisse de leurs règles de composition (mode de désignation, durée du mandat, etc.) ou de leurs compétences constitutionnelles.

A. DES RÈGLES DE COMPOSITION FORTEMENT DIFFÉRENCIÉES

- **Un critère distinctif majeur : le mode de recrutement**

Parmi tous les éléments de diversité, le mode de recrutement des membres de la seconde chambre – leur élection ou leur désignation par un procédé autre qu'électif – est à la fois le plus caractéristique et le plus marquant, d'autant qu'il a souvent une incidence sur les compétences même de cette chambre. En comparaison, les chambres basses des Parlements bicaméraux et les assemblées uniques présentent un bien moindre diversité, puisque dans la très grande majorité des cas, leurs membres procèdent de l'élection au suffrage direct.

Les secondes chambres intégralement élues au suffrage universel (direct ou indirect) représentent environ 40 % des cas, avec des modes de scrutin pouvant être soit proportionnel, soit majoritaire, soit mixte (c'est cas, par exemple, du Sénat de la V^{ème} République, dont environ la moitié des sièges est pourvue à la proportionnelle à la plus forte moyenne, l'autre au scrutin uninominal majoritaire à deux tours).

Quand elle n'est pas intégralement élue, il est assez fréquent que la chambre haute soit composée pour partie de membres élus, pour partie de membres nommés. Une vingtaine de Parlements bicaméraux aux traditions constitutionnelles très diverses ont retenu cette formule (l'Afghanistan, l'Algérie, la Belgique, le Cambodge, Madagascar, l'Ouzbékistan et la Tunisie, pour n'en citer que quelques uns). L'autorité de nomination sera, selon le cas, le Chef de l'État, le Premier ministre –quand il en existe un– un Gouverneur général, le gouvernement ou l'assemblée d'un État fédéré ou d'une province (Russie, Afrique du sud,...), etc. Usuellement, la proportion de élus est supérieure à celle des membres nommés, mais plusieurs exceptions qui confirment cette règle (par exemple, le Swaziland avec 10 membres élus et 20 membres nommés, ou encore la Malaisie).

Un autre cas de figure est celui des chambres hautes intégralement nommées, par des autorités de nomination elles-mêmes variables d'un pays à l'autre (cas des Bahamas, de Bahreïn, du Canada, de la Russie, du Yémen, etc.). Même si le système de nomination n'est pas auréolé de la même légitimité que celui de l'élection, il ne traduit cependant pas nécessairement un déficit démocratique, car l'autorité de nomination peut être fort bien disposer d'une authentique légitimité, notamment s'il s'agit d'une assemblée élue au suffrage universel direct ou d'un gouvernement local qui en procède (cas de l'Allemagne, où les membres du Bundesrat sont nommés et révoqués par les gouvernements des Länder). Par ailleurs, la nomination intégrale peut aussi constituer une solution transitoire de sortie de crise, la seconde chambre étant nommée en attendant de pouvoir être élue (cas du Burundi de la République démocratique du Congo, par exemple).

Une variante de la nomination est la cooptation, utilisée seule ou comme complément ou correctif d'autres procédures de désignation. Tel est le cas, par exemple, au Burundi (des sénateurs supplémentaires peuvent être cooptés de manière à assurer une répartition paritaire entre Hutu et Tutsi et un quota de 30% de femmes) et en Belgique (où les 40 membres du Sénat élus au scrutin direct et les 21 membres désignés par les conseils de communauté cooptent à leur tour 10 autres membres).

On mentionnera enfin les cas où la seconde chambre est composée, en tout ou partie, de membres de droit, soit à raison de fonctions antérieures (les anciens Présidents de la République en Italie, par exemple), soit sur la base d'un statut personnel, le plus souvent de type aristocratique (les pairs héréditaires du Royaume-Uni, les chefs traditionnels du Lesotho ou du Botswana, les membres de la famille royale en Belgique...).

• **Le critère du mode de scrutin**

Ce critère –qui, par définition, ne s'applique qu'aux assemblées électives– permet d'affiner le panorama des secondes chambres : on distinguera, en particulier, celles dont les membres sont élus suffrage direct (proportionnel et/ou majoritaire) et celles dont les membres procèdent d'un suffrage indirect, comme c'est le cas des sénateurs français. Dans quelques cas, coexistent les deux modes ; ainsi, en Espagne, une partie des sénateurs est élue au suffrage direct et l'autre au suffrage indirect, par les conseils des provinces.

En lui-même, ce critère ne préjuge pas des compétences exercées par la seconde chambre, mais combiné aux autres éléments du système électoral (le cadre de l'élection, la composition du collège électoral, etc.), il permet de mieux saisir la fonction du bicamérisme au sein des institutions d'un pays.

En effet, si les membres de la seconde chambre sont élus selon le même régime électoral que ceux de la première, ce « Sénat » risque fort de n'être qu'une « Assemblée nationale *bis* » sans spécificité constitutionnelle forte. Au contraire, s'ils sont élus selon un système nettement différencié par rapport aux députés, les sénateurs pourront exercer leur mandat parlementaire sur d'autres registres, introduisant de ce fait un élément supplémentaire d'équilibre au sein des institutions.

On constate ainsi que les membres des chambres hautes issues du suffrage indirect sont souvent élus par un collège électoral constitué d'élus locaux ou provinciaux, ce qui renforce les garanties du respect des principes de la démocratie locale.

- **Un critère accessoire : la durée du mandat**

Fréquemment comprise entre quatre et six ans, la durée du mandat des membres des secondes chambres est plus longue en valeur absolue dans quelques pays (8 ans au Brésil, au Chili et au Rwanda, 9 ans au Maroc et au Liberia...) mais, en valeur relative, on constate qu'elle est très souvent identique à la durée du mandat des députés (c'est le cas dans 38 Parlements bicaméraux). Dans 30 pays, le mandat sénatorial est plus long que celui des députés, ou bien sa durée n'est pas limitée (cas des membres de droit et à vie, par exemple). Deux pays seulement connaissent la situation inverse, avec une chambre haute dont le mandat est plus bref que celui de la chambre basse (l'Afghanistan et la Malaisie).

Un constat plus typique est que plusieurs secondes chambres se renouvellent non pas intégralement mais selon un rythme partiel, par moitié ou par tiers tous les deux ou trois ans, par exemple. C'est le cas de 19 chambres hautes dans le monde : en Algérie, en Argentine, en Australie, au Brésil, au Chili, en Égypte, aux États-Unis, en France, en Inde, au Japon, aux Philippines, etc.

Pour peu qu'elle combine un mandat plus long que celui des députés et un mode de renouvellement partiel, une chambre haute jouira donc d'une assise temporelle forte, la distinguant nettement de la chambre basse et lui permettant d'assurer efficacement un rôle d'équilibre et de stabilité, d'autant qu'en règle générale, les deuxièmes chambres sont à l'abri du droit de dissolution.

B. DES COMPÉTENCES VARIANT BEAUCOUP SELON LES ÉTATS

Comme en matière de recrutement, il existe de notables disparités de compétences dans la grande famille des secondes chambres, aussi bien en ce qui concerne leurs pouvoirs législatifs que leurs autres attributions.

- **Les compétences législatives : du confinement à une quasi-plénitude**

Dans quelques rares cas (au Botswana ou en Égypte, par exemple), les chambres hautes sont de simples organes consultatifs ne participant pas au vote de la loi proprement dit. Mais beaucoup plus généralement, les deuxièmes chambres exercent –à des degrés variables– tout ou partie des trois grandes composantes du pouvoir législatif : le droit d'initiative, le droit d'amendement et la délibération des textes. De telle sorte qu'une seconde chambre pourra toujours peser de manière plus ou moins significative sur le processus législatif.

S'agissant du droit d'initiative, les deux tiers des secondes chambres dans le monde peuvent proposer des lois (sauf, souvent, en matière financière), ce droit pouvant toutefois être cantonné à certains domaines (en Indonésie, par exemple, en Afrique du sud, etc.). Parfois, le droit d'initiative des membres de la seconde chambre ne peut s'exercer que de manière collective (en Jordanie, par exemple, les propositions de loi ne sont recevables que si elles sont soutenues par au moins 10 sénateurs) mais en définitive, seulement 9 pays bicaméraux ne reconnaissent aucun droit d'initiative législative à leur chambre haute (l'Algérie, le Bahreïn, le Botswana, le Lesotho, la Namibie, les Pays-Bas, le Rwanda, le Tadjikistan et la Tunisie).

Concernant le droit d'amendement, il est pleinement reconnu à 57 secondes chambres, sauf les limitations particulières susceptibles de lui être opposées au titre de l'irrecevabilité financière. Au total, 7 secondes chambres seulement sont dépourvues de tout droit d'amendement.

La compétence délibérative des deuxièmes chambres, en revanche, est d'une portée plus variable face à la puissance décisionnelle finale de la chambre basse si celle-ci peut imposer son point de vue en cas de désaccord persistant entre les deux assemblées.

Dans seulement un tiers des parlements bicaméraux contemporains, l'accord du Sénat est indispensable pour l'adoption d'une loi (autrement dit, la loi ne peut être définitivement adoptée si elle est votée dans les mêmes termes par les deux chambres). On parle alors de « bicamérisme totalement égalitaire » car les deux assemblées disposent du même plein pouvoir d'appréciation sur les textes législatifs soumis à leur examen. C'est par exemple le cas en France pour le vote des lois constitutionnelles.

Mais le plus souvent, la procédure législative est conçue de telle sorte que la chambre basse possède le dernier mot, selon des conditions plus ou moins restrictives : sur certains textes seulement, par exemple (ainsi, en Allemagne, l'accord du Bundesrat reste indispensable à l'adoption des projets relatifs aux *länder* ou à leur champ de compétences), ou à une majorité renforcée (à l'image du système russe, où la Douma ne peut imposer son point de vue au Conseil de la Fédération que par une majorité des 2/3), ou encore seulement en cas d'échec d'une procédure obligatoire de conciliation (c'est le cas en France avec le système de la Commission mixte paritaire), etc.

- **Les compétences extra législatives : un large spectre**

Les secondes chambres sont très fréquemment dotées de pouvoirs extra législatifs plus ou moins étendus et qu'elles exercent, selon le cas, à titre exclusif ou en partage avec la chambre basse. Dans ce domaine, la diversité est très large, aussi se bornera-t-on à mentionner quatre domaines d'intervention où les secondes chambres sont souvent actives : le contrôle du Gouvernement, l'exercice du pouvoir constituant, le pouvoir de nomination aux hautes fonctions de l'État et l'exercice d'attributions juridictionnelles supérieures.

On note ainsi que la plupart des secondes chambres s'impliquent dans le contrôle de la politique gouvernementale, selon des procédures classiques (le contrôle par leurs commissions permanentes, par les questions orales ou écrites, par des commissions d'enquête, etc.) et/ou par le développement de capacités propres d'expertise, d'évaluation ou d'analyse prospective. Cependant, dans le schéma classique des régimes parlementaires, on constate que les pouvoirs de contrôle reconnus à la seconde chambre n'incluent qu'exceptionnellement le droit de mettre en cause la responsabilité politique du Gouvernement ; sur ce point, dans les régimes présidentiels, les chambres basses ne sont d'ailleurs pas mieux loties, puisque les membres de l'exécutif n'y sont pas responsables devant les chambres (c'est le cas, notamment, aux États-Unis et Russie).

S'agissant de la participation à l'exercice du pouvoir constituant, beaucoup de secondes chambres partagent un véritable pouvoir de co-décision avec la chambre basse, leur accord étant alors requis pour qu'une révision aille à son terme ; dans le même ordre d'idée, maintes Constitutions ne peuvent être révisées qu'après un vote sénatorial à une majorité renforcée. Dans certains pays, les secondes chambres ou certains de leurs organes internes disposent en outre de compétences en matière de contrôle de constitutionnalité, soit qu'ils nomment une partie des juges constitutionnels, soit qu'ils puissent déclencher ce contrôle (c'est le cas en France, où le Président du Sénat nomme trois des neuf membres du Conseil constitutionnel et peut déférer au Conseil une loi avant sa promulgation).

Concernant les pouvoirs de nomination (autre que celle des membres de la juridiction constitutionnelle), beaucoup de secondes chambres jouent un rôle important dans la désignation de certains hauts responsables de l'État, soit qu'elles les choisissent elles-mêmes (dans environ un tiers des États bicaméraux) soit que leur accord soit requis avant la désignation par une autre autorité (aux États-Unis, par exemple, l'accord du Sénat est indispensable pour la nomination, par le Président des États-Unis, des responsables de l'Administration, des ambassadeurs et des hauts fonctionnaires).

Enfin, plusieurs secondes chambres exercent des compétences juridictionnelles, soit seules, soit en partage avec l'autre assemblée ; l'intervention de parlementaires dans une fonction relevant, en principe, du pouvoir judiciaire, puise sa source aux origines du parlement (en France, sous l'Ancien Régime, les Parlements étaient avant tout des hautes juridictions) mais aujourd'hui, dans les États où elle subsiste, elle ne concerne le plus souvent que certaines affaires (le jugement des complots contre la sûreté de l'État, par exemple) ou certains justiciables (le plus souvent, des hauts responsables de l'État, en particulier le Chef de l'État ou les membres du Gouvernement) et apparaît alors comme une variante judiciairisée de la mise en cause de la responsabilité politique de l'exécutif : tel est encore le cas aux États-Unis avec la procédure de l'impeachment, en Russie ou au Brésil. Plus exceptionnellement, l'exercice de ces compétences juridictionnelles se détache de la « justice politique » au sens large et évolue sur un terrain judiciaire proprement dit, transformant la seconde chambre en juridiction d'exception *ratione personae* : ainsi, le Sénat argentin est-il compétent pour juger les juges de la Cour suprême ; le Sénat chilien exerce la même fonction envers les officiers généraux, les intendants et les gouverneurs, etc.

II. PAR DELÀ SES DIFFÉRENCES, LE BICAMÉRISME EXPRIME PARTOUT LA MÊME ASPIRATION À UNE REPRÉSENTATION PARLEMENTAIRE MIEUX ÉQUILIBRÉE ET PLUS EFFICACE

Quoique marqué par une grande diversité de formes, le bicamérisme, loin de constituer un modèle hétéroclite, traduit au contraire deux préoccupations primordiales et communes à tous les États qui ont opté pour ce système : en premier lieu, conférer au Parlement une représentativité plus proche de la réalité sociale, en second lieu accroître l'efficacité de fond du travail parlementaire.

A. ÉLARGIR LA REPRÉSENTATIVITÉ POUR APPROFONDIR LE PROCESSUS DÉMOCRATIQUE

Dans un système monocaméral, l'assemblée unique n'assure qu'une représentation uniforme -donc réductrice- des citoyens, considérés chacun comme autant de détenteurs d'une parcelle de la souveraineté, mais sans tenir compte de leurs multiples différences (géographiques, sociales, culturelles, religieuses, etc.) : cet « espace de représentation » à une seule dimension se fonde sur le postulat que l'appartenance des citoyens au même corps politique transcende toutes les autres composantes de l'identité personnelle.

Dans un système bicaméral, au contraire, des dimensions supplémentaires peuvent être intégrées à l'espace de représentation, sans qu'au final, la cohésion du corps social s'en trouve affectée : en quelque sorte, les secondes chambres permettent d'inclure dans le jeu démocratique des composantes de la communauté nationale auxquelles une assemblée unique ne ménagerait aucun interstice.

La représentation des collectivités territoriales est une de ces composantes dont, en France et dans beaucoup d'autres pays, le Sénat assure la représentation spécifique. C'est aussi la mission des secondes chambres de plusieurs États fédéraux, selon le modèle de la Constitution américaine de 1787, repris depuis lors sous différentes modalités dans maints pays (l'Allemagne, la Fédération de Russie, le Brésil, pour n'en citer que quelques uns). En terme de représentation, l'intérêt de cette formule n'a rien d'abstrait : il a pour effet d'associer très concrètement les collectivités locales à la décision nationale, à une époque où les politiques d'aménagement du territoire et les exigences de l'environnement leur confèrent des responsabilités de plus en plus considérables, en prise directe sur la vie de chaque citoyen.

Dans d'autres pays, l'accent pourra être porté sur la représentation propre des intérêts professionnels, formule fondée sur le constat que l'insertion de chaque individu dans le monde du travail est aujourd'hui un déterminant essentiel du champ social et politique (au Maroc, par exemple, les 2/5^{èmes} des membres de la nouvelle Chambre des Conseillers sont élus par les chambres professionnelles et les représentants des salariés ; en Slovénie, le Sénat compte notamment 4 représentants des employeurs, 4 représentants des employés, et 4 représentants des travailleurs indépendants).

Certains États –en Afrique, en particulier- accordent également une grande importance à la représentation des élites traditionnelles (les représentants de la « coutume » ou les chefs de tribus, par exemple), solution logique si l'on considère que ces autorités exercent un magistère social pratiquement impossible à prendre en compte dans un système d'élection fondé sur l'égalité arithmétique « un homme = une voix » ; or, la mise hors-jeu des élites au moment des indépendances a souvent eu pour conséquence une perte d'efficacité des institutions politiques et administratives de l'État. Pour y remédier, plusieurs pays africains ont créé une seconde chambre à laquelle sont associées les autorités traditionnelles (le Conseil des Chefs du Botswana ou le Sénat du Lesotho, par exemple).

La seconde chambre peut aussi apporter une réponse institutionnelle à d'autres aspirations auxquelles la formule d'assemblée unique se prêterait très mal, en particulier la défense des intérêts et les droits de certaines composantes de la communauté nationale dans les sociétés multiethniques, plurilinguistes ou multiconfessionnelles, surtout dans des pays récents où l'identité nationale est ténue et ressentie comme une référence secondaire par rapport à d'autres solidarités. Un problème de nature similaire se pose dans les pays comptant des minorités nationales démographiquement peu nombreuses ou socialement mal intégrées, et dont les éventuels candidats se trouvent éliminés par la logique électorale majoritaire. Or, l'impératif de cohésion sociale, voire de paix civile, peut imposer au Parlement d'intégrer cette dimension spécifique. La région des Grands Lacs, en Afrique centrale, en fournit une illustration : à l'exemple du Burundi, le Rwanda puis la République démocratique du Congo ont institué des parlements bicaméraux dont les Sénats sont chargés, entre autres fonctions, de veiller au respect des équilibres ethniques ; au Burundi, le Sénat compte ainsi obligatoirement 3 membres de l'ethnie minoritaire Twa, et doit respecter la parité entre les Tutsi et les Hutu.

On rappellera enfin que certains Sénat sont spécialement chargés d'assurer la représentation parlementaire des nationaux expatriés : tel est le cas, en particulier, du Sénat français (où les Français établis hors de France élisent 12 sénateurs) ou encore du Sénat mauritanien.

B. ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

En général, un Parlement à deux chambres est une garantie supplémentaire de qualité du travail législatif, car il permet d'approfondir et d'enrichir l'examen des textes de loi, tout en démultipliant l'efficacité du contrôle du gouvernement. Ces avantages ne sont pas minces dans le contexte actuel de technicité croissante des interventions de l'État, d'autant qu'à l'épreuve des faits, on constate qu'un Parlement bicaméral ne travaille pas nécessairement moins vite qu'une assemblée unique.

- **Un examen des textes enrichi**

Le thème de l'enrichissement de l'examen des textes de loi par les secondes chambres peut prêter à confusion, car on envisage trop souvent cette question d'un point de vue purement technique. Or si l'apport technique des secondes chambres améliore indéniablement la législation, le rendement du bicamérisme sur ce point va bien au-delà, la valeur ajoutée de l'examen successif par deux assemblées portant avant tout sur les orientations politiques et le fond même des textes. C'est de la diversification des approches et des voies de conciliation entre les deux assemblées que résulte, en définitive, l'enrichissement essentiel des textes au sortir du Parlement.

- **Un contrôle du Gouvernement renforcé**

Selon la même logique, la cohésion politique qui lie dans beaucoup d'État la majorité parlementaire à la chambre basse et le Gouvernement a pour contrepartie de réduire les marges de manœuvre de cette chambre dans sa fonction de contrôle. Elle en atténue aussi la pertinence et la portée, car la critique de l'action gouvernementale par l'assemblée nationale risque d'être interprétée comme une réserve, voire une expression de défiance.

Dans un système bicaméral bien différencié, au contraire, l'existence d'une seconde chambre peut revigorer le contrôle parlementaire car elle desserre un peu l'étreinte de la logique majoritaire ; c'est surtout vrai si la deuxième assemblée ne dispose pas du droit de renverser le Gouvernement, et qu'elle peut de ce fait exercer son « droit de remontrance » beaucoup plus librement que la première.

CHAPITRE Premier – LE RÉGIME ÉLECTORAL ET LE STATUT DES SÉNATEURS

- Fiche 1.5** ••• L'élection des sénateurs
- Fiche 1.6** ••• La représentation des collectivités territoriales, première mission constitutionnelle spécifique du Sénat
- ➔ **Focus** ••• La France d'outre mer : les collectivités territoriales issues de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003
- Fiche 1.7** ••• La représentation des Français établis hors de France, seconde mission constitutionnelle spécifique du Sénat
- Fiche 1.8** ••• Le statut du sénateur : données juridiques
- Fiche 1.9** ••• La situation matérielle des sénateurs
- Fiche 1.10** ••• Le financement de la vie politique (partis et campagnes électorales)

Fiche n° 1.5 – L'élection des sénateurs

L'essentiel...

Aux termes de l'article 24 de la Constitution de 1958, «... *Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat*».

Seconde Chambre du Parlement, le Sénat procède, comme l'Assemblée nationale, du suffrage universel et exerce avec elle la souveraineté nationale. Mais la tradition républicaine lui a conféré une physionomie spécifique qui résulte, notamment, de son mode de recrutement : si les députés sont élus directement par les citoyens, les sénateurs, du fait du suffrage indirect, sont les «élus des élus».

Ce régime électoral, hérité de la III^e République, permet au Sénat d'assumer pleinement sa fonction constitutionnelle spécifique : la représentation des collectivités territoriales de la République (les élus locaux forment l'essentiel du collège électoral des sénateurs) et celle des Français établis hors de France (les douze sénateurs qui les représentent sont élus par les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, eux-mêmes élus par les Français inscrits au registre des Français établis hors de France⁹).

I – L'EFFECTIF DU SÉNAT : CONCILIER LES EXIGENCES DE LA DÉMOGRAPHIE ET LA REPRÉSENTATION DES TERRITOIRES

La répartition des sièges du Sénat, soit **331 sièges depuis octobre 2004**, a été déterminée de manière à permettre une représentation démographique satisfaisante des collectivités territoriales de la République et des Français de l'étranger.

Ce principe de représentation démographique est une exigence constitutionnelle logique –y compris pour des collectivités territoriales– car ces collectivités sont moins leur territoire lui-même que la collectivité humaine qui y vit. Reste que chaque collectivité a droit à être représentée en tant que telle au Sénat –y compris les moins peuplées d'entre elles¹⁰– ce qui nécessite d'introduire des correctifs conférant à la composition du Sénat une physionomie propre assez différente de celle de l'Assemblée nationale.

La réforme adoptée par le Sénat en 2003 pour mieux respecter la double exigence de la démographie et de la représentation des collectivités territoriales, a prévu un accroissement en trois étapes de l'effectif sénatorial fixé précédemment à 321 sièges. Compte tenu de deux retouches intervenues depuis lors, l'évolution s'effectuera selon l'échéancier suivant :

- **331 sièges dès le renouvellement de 2004,**
- **343 sièges à compter du renouvellement de 2008,**
- **348 sièges à compter du renouvellement de 2011.**

⁹ Ainsi qu'il a été noté dans la fiche 1.2, la procédure d'immatriculation dans les consulats a été remplacée fin 2003 par une inscription au registre des Français établis hors de France.

¹⁰ C'est ainsi que certains départements très peu peuplés –comme la Lozère ou les Hautes-Alpes– élisent un sénateur alors que leur population est loin d'atteindre l'effectif moyen requis au plan national pour l'attribution d'un siège de sénateur ; dans le même sens, toutes les communes –y compris celles dont la population ne compte plus aujourd'hui que quelques habitants– sont représentées par au moins un délégué au collège électoral des sénateurs de leur département.

1 - La représentation des collectivités territoriales

Sur la base de la nouvelle répartition des sièges du Sénat, **l'effectif des sénateurs représentant les collectivités territoriales va évoluer jusqu'en 2011 de la manière suivante :**

- **319 sièges depuis le renouvellement d'octobre 2004**, répartis comme suit :

Départements	313
dont : .métropole	304
départements d'outre-mer (DOM) ¹¹ ..	9
Collectivités d'outre-mer à statut spécifique ¹²	6
TOTAL	319

- **331 sièges à compter du renouvellement d'octobre 2008**, répartis comme suit :

Départements	322
dont : .métropole	312
départements d'outre-mer (DOM)	10
Collectivités d'outre-mer à statut spécifique	9
TOTAL	331

- **336 sièges à compter du renouvellement d'octobre 2011**, répartis comme suit :

Départements	326
dont : .métropole	315
départements d'outre-mer (DOM)	11
Collectivités d'outre-mer à statut spécifique	10
TOTAL	336

2 - Les Français établis hors de France sont représentés par 12 sénateurs

La réforme de 2003 n'a pas touché au nombre des sénateurs des Français de l'étranger, fixé à 12 sièges depuis 1983.

II – LE MODE D'ÉLECTION DES SÉNATEURS

Le régime électoral procède naturellement de la double vocation constitutionnelle du Sénat : la représentation des collectivités territoriales et celle des Français établis hors de France.

- Investis par le suffrage universel indirect de tous les droits et obligations attachés à la fonction parlementaire, les sénateurs étaient jusqu'en 2003 élus pour neuf ans par un collège composé principalement d'élus locaux et selon un mode de scrutin original. Les candidats devaient avoir au moins 35 ans révolus. Le Sénat se renouvelait par tiers tous les 3 ans.
- Avec la réforme adoptée en juillet 2003, les sénateurs sont désormais élus par ce même collège **pour un mandat de 6 ans, l'âge minimum d'éligibilité ayant été abaissé à 30 ans.**

Le renouvellement partiel du Sénat continue d'être triennal (tous les 3 ans), mais porte désormais chaque fois sur la moitié des sièges (sous la réserve des dispositions transitoires exposées dans la fiche n° 1.2).

¹¹ La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion.

¹² Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon et Îles Wallis et Futuna, plus Saint-Barthélemy et Saint-Martin à compter de 2008.

1 - Collège électoral des sénateurs

Les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect par un collège électoral issu du suffrage direct.

a - Les sénateurs représentant les collectivités territoriales sont élus dans le cadre du département par un collège composé des députés, des conseillers régionaux de la section départementale correspondante, des conseillers généraux et des représentants des conseils municipaux des communes du département dont le nombre varie en fonction de l'importance de la population des communes concernées :

- les communes de moins de 9 000 habitants désignent de 1 à 15 délégués au sein des conseils municipaux ;
- dans les communes de 9 000 à 30 000 habitants, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit ;
- les communes de plus de 30 000 habitants désignent en outre des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 1 000 habitants, en sus des 30 000. Ces délégués supplémentaires sont choisis parmi les électeurs de la commune.

Au total, le collège électoral comprend environ 149 000 électeurs sénatoriaux (577 députés, environ 1 870 conseillers régionaux, 4 000 conseillers généraux et environ 142 000 délégués des conseils municipaux). Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la proportion d'élus locaux au sein du collège doit l'emporter sur celle des délégués supplémentaires.

La désignation de délégués supplémentaires dans les moyennes et grandes villes a pour objet de rééquilibrer la représentativité démographique du Sénat, dont beaucoup considèrent qu'elle accorde un poids excessif aux petites communes de zones rurales.

L'abaissement du «cran» à partir duquel les villes désignent des délégués supplémentaires –actuellement 30 000 habitants- a été envisagé à plusieurs reprises pour donner plus de poids électoral aux zones urbaines. Tel était l'objet d'un projet de réforme du 10 juillet 2000 : le Gouvernement proposait que chaque commune, quelle que soit sa population, désigne uniformément un délégué par tranche de 500 habitants ou fraction de ce nombre ; l'Assemblée nationale avait été encore plus loin, en abaissant ce seuil à 300 habitants. En pratique, dans nombre de départements, l'effectif des délégués supplémentaires aurait dépassé celui des élus locaux membres du collège électoral.

Cette disposition a été annulée par le Conseil constitutionnel. Pour le Conseil, il résulte de l'article 24 de la Constitution qui confie au Sénat la représentation des collectivités territoriales, que celui-ci doit «être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que, par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; (...) si le nombre des délégués d'un conseil municipal doit être fonction de la population de la commune (...) c'est à la condition que la participation (des délégués supplémentaires choisis en dehors du conseil municipal, élus par lui pour le représenter) au collège sénatorial conserve un caractère de correction démographique». Le Conseil considère donc que le système retenu -un délégué pour 300 habitants- fait des délégués supplémentaires «une part substantielle, voire, dans certains départements, majoritaire du collège des électeurs sénatoriaux ; (...) que l'importance ainsi donnée (...) aux délégués supplémentaires des conseils municipaux au sein des collèges électoraux irait au-delà de la simple correction démographique» et est donc contraire à la Constitution (décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000).

De fait, le système adopté par l'Assemblée nationale aurait conduit à faire siéger au collège électoral des sénateurs un pourcentage d'environ 50 % d'électeurs non titulaires eux-mêmes d'un mandat local.

b - Les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus par un collège électoral formé des membres élus de l'Assemblée des Français de l'Étranger¹³ (ex Conseil Supérieur).

Jusqu'en 2003, les 12 sièges des sénateurs des Français de l'étranger étaient « rattachés » aux trois séries des sièges territoriaux, de telle sorte qu'à chaque renouvellement triennal, 4 de ces sénateurs étaient eux-mêmes soumis à réélection.

Du fait du passage à un renouvellement triennal, les 12 sièges des sénateurs des Français de l'étranger ont été redistribués à raison de 6 sièges pour chacune des deux nouvelles séries, cette répartition devant prendre plein effet à compter du renouvellement d'octobre 2011.

¹³ Cette instance comporte en outre des membres nommés, qui ne participent pas à l'élection des sénateurs.

2 - Mode de scrutin

A la différence de l'Assemblée nationale, **le Sénat connaît un mode de scrutin dual, majoritaire ou proportionnel, selon le cas.**

Ce dispositif a été modifié à plusieurs reprises ces dernières années, les lois du 10 juillet 2000 et 30 juillet 2003 ayant ajusté à la baisse puis à la hausse le seuil de partage entre le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle.

Mais ces réformes ont toutes respecté le principe de base qui confère à la représentativité du Sénat une physionomie assez différente de celle d'une assemblée élue selon un mode unique de scrutin :

- **le scrutin majoritaire est appliqué dans les départements désignant peu de sièges** (actuellement 3 sièges ou moins) ;
- **la représentation proportionnelle concerne les départements les plus peuplés, qui désignent donc un plus grand nombre de sièges** (actuellement, 4 sièges et plus).

Sur la base du nouveau dispositif et à l'issue de la période transitoire s'étendant jusqu'à 2014, la répartition des sièges du Sénat se présentera de la manière suivante :

a - Scrutin majoritaire (un peu moins de la moitié des 348 sièges)

Dans les départements et collectivités qui élisent de 1 à 3 sièges, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à 2 tours, soit 70 départements et 168 sièges.

Les candidats peuvent se présenter seuls ou sur une liste. Pour être élu au premier tour, il faut obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits. Au deuxième tour, la majorité relative suffit.

b - Représentation proportionnelle (un peu plus de la moitié des 348 sièges, compte tenu des 12 sénateurs représentant les Français de l'étranger)

Les départements et collectivités qui ont droit à 4 sièges et plus élisent leurs sénateurs à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sans panachage ni vote préférentiel, soit 39 départements et 168 sièges. Il faut y ajouter les sénateurs représentant les Français de l'étranger également élus à la proportionnelle, soit au total 180 sièges.

La représentation proportionnelle a, en outre, un effet immédiat sur la composition du Sénat par sexe : en effet, en application de la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, les listes des candidats (qui doivent comporter autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir) sont composées alternativement d'un candidat de chaque sexe. Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à 1. C'est, sans doute, une des raisons pour lesquelles **le taux de féminisation du Sénat**, longtemps jugé insuffisant, **dépasse désormais 18 % (60 sénatrices)** de l'effectif total à compter du renouvellement 2004, **soit un pourcentage sensiblement comparable à celui des femmes députées à l'Assemblée nationale.**

3 - Financement de la campagne électorale

La campagne électorale en vue de l'élection au Sénat s'organise de manière très différente que celle des autres élections, et les sommes à engager sont infiniment moindres.

En effet, la « cible » des candidats –en l'occurrence, les quelques centaines ou les quelques millions de grands électeurs du département– doivent être contactés de manière personnalisée sur une période qui, en pratique, s'échelonne sur deux ou trois ans avant le scrutin.

En revanche, les candidats n'ont jamais à faire appel aux moyens dispendieux de la propagande électorale et politique habituelle, comme l'organisation de meetings et réunions publiques, la diffusion de spots sur les ondes radio ou les chaînes de télévision, la distribution de tracts ou une campagne d'affichage grand format.

Dès lors, les frais de campagne électorale des sénateurs demeurent très modestes et n'ont qu'une incidence insignifiante sur les résultats. Aussi le législateur n'a-t-il pas jugé nécessaire d'appliquer aux campagnes en vue des sénatoriales les mêmes restrictions ou interdictions que pour les autres scrutins.

En pratique, deux règles seulement s'imposent :

- l'interdiction des dons et des avantages consentis par des personnes morales autres que les partis ou groupements politiques (article L. 52-8, alinéa 2, du code électoral rendu applicable par l'article L. 308-1 dudit code) ;
- l'interdiction du financement de la campagne par un État étranger ou une personne morale de droit étranger (art. L. 52-8, alinéa 5).

En contrepartie, les dépenses ne sont pas soumises à un plafonnement particulier, les candidats n'ont pas à établir de compte de campagne et les frais de la campagne ne peuvent être remboursés par l'État.

Autant qu'on puisse en juger, ce système n'a pas soulevé de difficultés particulières lors des derniers renouvellements partiels du Sénat (2001 à 2004), le Conseil constitutionnel n'ayant d'ailleurs été saisi que d'un nombre minime de griefs concernant le financement de la campagne sénatoriale proprement dite.

4 – Le contrôle et le contentieux des élections sénatoriales

Aux termes de l'article 59 de la Constitution, le contentieux des élections sénatoriales relève, comme pour les députés, du Conseil constitutionnel. Sur le plan statistique, on estime le taux de recours à environ 10 % depuis 1958 (en revanche, le nombre des annulations d'élection est très faible).

En pratique toutefois, les « élections sénatoriales » entendues au sens large recouvrent un certain nombre d'opérations électorales distinctes de l'élection des sénateurs proprement dite, puisqu'on y rattache traditionnellement l'élection des délégués au collège électoral (la désignation des délégués du conseil municipal dans les communes dont les conseillers municipaux ne sont pas tous membres de droit et, dans les grandes communes, l'élection des délégués supplémentaires). Ces scrutins préalables à l'élection des sénateurs relèvent au premier degré du tribunal administratif ; en appel, la décision du tribunal ne peut être contestée que devant le Conseil constitutionnel (article L. 292 du code électoral) et non devant la Cour administrative d'appel ou le Conseil d'État, contrairement aux règles usuelles du contentieux électoral commun. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la saisine du tribunal administratif est un préalable indispensable car, dans le cas contraire, les griefs tirés de l'irrégularité de l'élection des électeurs sénatoriaux et soulevés pour la première fois devant le Conseil sont irrecevables.

Pour ce qui est de l'élection des sénateurs proprement dite, les contestations doivent être adressées au Conseil constitutionnel dans les dix jours suivant la proclamation des résultats.

Le Conseil peut rejeter les requêtes sans instruction préalable lorsqu'elles sont manifestement irrecevables (formulées hors délai, par exemple) ou fondées sur des griefs manifestement sans influence sur le résultat. Dans le cas contraire, la requête est instruite et traitée selon les règles et les effets habituels du contentieux électoral (et non selon la procédure suivie par le Conseil constitutionnel lorsqu'il se prononce sur la constitutionnalité des lois), sous réserve des modalités spécifiques fixées par le « Règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs »¹⁴.

Comme tout juge électoral, le Conseil, après l'instruction, peut soit rejeter la requête ou prononcer l'annulation de l'élection (les deux cas de figure les plus classiques), soit reformer les résultats et, le cas échéant, proclamer élu un autre candidat (cela ne s'est encore jamais produit). A la différence, toutefois, des jugements des tribunaux administratifs statuant en matière de contentieux électoral, les décisions du Conseil sont revêtues de l'autorité absolue, prévue par l'article 62 de la Constitution. Elles ne sont susceptibles d'aucun recours, y compris devant le Conseil constitutionnel lui-même.

¹⁴ Dans un communiqué relatif à un contentieux récent (25 octobre 2007), le Conseil constitutionnel a indiqué qu'il avait procédé dans ce contentieux « à des mesures d'instruction très innovantes », auditionnant notamment plusieurs protagonistes de cette élection. Il indique qu'il « poursuivra à l'avenir ce développement du contradictoire dans le traitement des contentieux électoraux » [...] A cette occasion, « les parties et leurs avocats respectifs viendront au Conseil soutenir leur requête ou le rejet de celle-ci ».

Fiche n° 1.6 – La représentation des collectivités territoriales, première mission constitutionnelle spécifique du Sénat

L'essentiel...

En France, la démocratie locale est une composante essentielle de la démocratie nationale. Elle s'exerce notamment par la désignation de conseils élus à chaque niveau d'administration territoriale (la commune, le département, la région ou collectivité d'outre-mer), dont l'exécutif n'est pas seulement un administrateur local mais se voit investi d'un rôle politique local déterminant.

Cette structure a sa traduction parlementaire dans la Constitution puisque le Sénat, assemblée de plein exercice, a en outre reçu de l'article 24 la mission spécifique «*d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République*». Cette mission n'est pas sans rappeler les prérogatives reconnues à bien d'autres secondes chambres pour représenter les collectivités infra-étatiques, notamment dans les États fédéraux. Pour ce qui concerne la France, cette représentation repose avant tout sur le régime électoral des sénateurs, élus par un collège composé principalement d'élus locaux : les sénateurs sont les élus des élus, en particulier ceux en charge de l'administration des collectivités territoriales.

La mission de représentation des collectivités territoriales confère au Sénat une responsabilité particulière dont le constituant a tiré la conséquence lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. En effet, en vertu de la nouvelle rédaction de l'article 39, alinéa 2, de la Constitution, les projets de loi «*ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales* » doivent désormais être soumis en premier lieu au Sénat.

I – LES MODALITÉS DE LA REPRÉSENTATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR LE SÉNAT

1 - Un mode de recrutement représentatif

Le mode d'élection des sénateurs a ceci d'original, qu'il aboutit à une forte représentation des territoires, puisque les collectivités territoriales - de la plus peuplée à la moins peuplée - sont représentées au sein du collège électoral sénatorial.

Le collège des grands électeurs sénatoriaux est composé des représentants de chacune des 36.780 communes, 100 départements, 26 régions et 5 collectivités d'outre-mer à statut particulier¹⁵. Ces collectivités sont représentées en tant que telles au Sénat bien que les critères de représentativité territoriale soient pondérés par un correctif démographique. En effet, le nombre de délégués dans le collège électoral sénatorial de chaque département augmente sensiblement avec le poids démographique de chaque commune.

Le Sénat est bien le Grand Conseil des communes de France (95 % des délégués sénatoriaux), avec évidemment une certaine surreprésentation des petites communes –de loin les plus nombreuses– même si son mode de scrutin assure aussi une représentation équitable des communes urbaines. A cet égard, la loi du 19 novembre 1982, qui a augmenté les effectifs des conseils municipaux, a permis d'accroître très sensiblement la représentation des villes importantes.

¹⁵ Dont Saint-Barthélemy et Saint-Martin à compter de 2008 ; sur la notion exacte de collectivité d'outre-mer, cf. l'annexe à la présente fiche, qui récapitule le dispositif issu de la révision constitutionnelle de mars 2003.

En outre, tous les conseillers généraux composant l'assemblée départementale, tous les conseillers régionaux de la section départementale concernée et les députés du département complètent ce collège électoral.

Pour autant, cette dimension de la représentativité du Sénat tient aussi compte du fait que les collectivités territoriales sont avant tout des collectivités humaines, dont la composante démographique est donc tout aussi fondamentale. C'est pourquoi la clé de répartition des sièges entre les départements tient compte de la démographie.

A la veille du renouvellement de 1977, une loi organique (du 16 juillet 1976) a ainsi effectué une mise à jour se fondant sur le recensement de 1975, qui a conduit à créer en trois étapes 33 nouveaux sièges (1977 : 12 sièges ; 1980 : 10 sièges ; 1983 : 11 sièges) dans 29 départements en essor démographique (à raison d'un sénateur supplémentaire par tranche ou fraction de 150.000 habitants). A nouveau, en 2003, le Sénat a adopté une loi organique (du 30 juillet 2003) elle-même complétée par une loi du 15 décembre 2005, ces deux textes prévoyant, parmi d'autres mesures, une majoration graduelle du nombre des sièges entre 2004 et 2011. A l'issue de cette période transitoire, l'effectif total du Sénat passera de 321 sièges à 348 sièges. Il est depuis le 1^{er} octobre 2004 de 331 sièges.

Le régime électoral du Sénat répond bien à l'exigence de représentation des collectivités territoriales mais il suscite des critiques fondées sur un prétendu déséquilibre entre le poids électoral des zones rurales faiblement peuplées -jugé excessif- et celui -jugé insuffisant- des zones urbaines aujourd'hui prépondérantes dans la démographie française. Différentes mesures de rééquilibrage ont été envisagées. Tel était, par exemple, l'objet d'un projet du Gouvernement adopté en juillet 2000, remettant en cause la composition actuelle du collège électoral et fixant uniformément le nombre de délégués des conseils municipaux à 1 pour 300 habitants ou fraction de ce nombre. Le Conseil constitutionnel a annulé ce dispositif qui allait bien au-delà d'un simple correctif démographique, le Sénat devant rester « élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités (...) ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales (...) » (décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000).

2 - L'exercice des mandats locaux par les sénateurs

Par sa composition, le Sénat est le mieux placé pour faire valoir une vision nationale des intérêts supérieurs de la libre administration locale et de veiller à en faire garantir le respect.

Il est à même d'y parvenir notamment grâce à la connaissance du terrain liée à l'exercice de mandats locaux par nombre de ses membres¹⁶.

La situation est comparable d'ailleurs pour les députés qui sont nombreux à détenir un ou plusieurs mandats locaux. Mais les sénateurs tenant leur mandat des représentants des assemblées locales, c'est d'abord à ceux-ci qu'ils ont à rendre compte. Il y a donc là un dialogue avec les communautés électives qu'ils représentent, alors que les députés ont pour interlocuteur la généralité des électeurs. On comprend dans ces conditions l'attention privilégiée que peut porter le Sénat à tout ce qui regarde les collectivités territoriales, puisqu'il en procède et que ses membres sont, pour beaucoup d'entre eux, investis de responsabilités en leur sein.

Relevons cependant qu'une loi de 1985, modifiée et complétée depuis lors, a fortement réduit le nombre maximum de mandats locaux qu'il est possible de détenir en même temps qu'un mandat parlementaire (voir fiche 1.8).

Plus radical, un projet gouvernemental déposé en 1998 tendait à prohiber tout cumul de fonctions exécutives locales avec un mandat parlementaire. Le Sénat, dans sa majorité, n'avait pas souscrit à ce projet de loi, considérant que l'expérience acquise dans l'exercice de mandats locaux est indispensable pour assumer la fonction de législateur en prenant en compte les intérêts et les besoins des collectivités locales et plus largement la gestion de proximité qui intéresse tous les citoyens. La disposition contestée ne figure pas dans la loi n° 2000-294 du 5 avril 2000.

¹⁶ 79,75 % des sénateurs exercent au moins un mandat local au 24 septembre 2007 : 1 mandat : 188 (56,79 %), 2 mandats : 76 (22,96 %). A titre de comparaison, 89,6 % des députés exercent au moins un mandat local au 24 septembre 2007 : 1 mandat : 419 (72,61 %), 2 mandats : 98 (16,98 %).

II - LA PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR LE SÉNAT

La décentralisation a mobilisé les énergies au plan local et a suscité un foisonnement d'initiatives. En ce qu'il représente les collectivités et est l'interlocuteur naturel des élus locaux qui les animent, le Sénat a un rôle pour la cohérence d'ensemble de ces initiatives. Il assure ce rôle par ses réflexions et ses travaux, tant sur le plan législatif que dans le cadre de ses activités de contrôle.

1 - La vigilance constitutionnelle et législative du Sénat à l'égard des collectivités locales

Le Sénat est une assemblée à part entière et assure donc dans sa plénitude son rôle législatif, dans tous les domaines du champ politique. Il n'en porte pas moins une attention spéciale aux sujets intéressant les collectivités territoriales.

✧ **Sur le plan constitutionnel**, le Sénat a participé à l'élaboration d'un cadre juridique mieux défini pour les collectivités locales, au regard de la Constitution, tant au cours de la discussion des textes législatifs soumis à son examen, qu'en amenant le Conseil constitutionnel à statuer à plusieurs reprises sur le principe et le contenu de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources (qu'il revient à la loi de déterminer selon l'article 34 de la Constitution), le régime des assemblées délibérantes élues qui les administrent, la création par la loi de nouvelles collectivités locales, la nature et la portée du contrôle de légalité, l'autonomie de choix des personnels territoriaux, le niveau des ressources fiscales dont l'abaissement pourrait porter atteinte à l'autonomie financière locale, le droit des collectivités locales d'outre-mer, etc.

L'aboutissement de cette démarche a été la **consécration constitutionnelle du rôle du Sénat dans l'élaboration des projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales, puisque la révision du 28 mars 2003 lui reconnaît une priorité d'examen pour ce type de texte** (article 39), au même titre que celle de l'Assemblée nationale pour les projets de loi de finances.

La révision a ajouté à l'article 1^{er} de la Constitution un alinéa aux termes duquel l' « *organisation* » de la République est « *décentralisée* » ; le texte prévoit l'examen par le Sénat « *en premier lieu* » des projets de loi concernant l'organisation des collectivités territoriales, réaffirme le principe de subsidiarité selon lequel « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* » et ouvre un droit à l'expérimentation ; il prévoit enfin un accroissement de l'autonomie financière des collectivités tel que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentant, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ».

Plus généralement, la révision du 28 mars 2003 a marqué « l'Acte II » de la Décentralisation, avec non seulement la réforme de procédure de l'article 39, mais aussi une refonte complète du Titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales.

La réforme de 2003 doit beaucoup aux réflexions et travaux préparatoires du Sénat depuis plusieurs années, dans le prolongement, en particulier, d'une proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et ses implications fiscales et financières, déposée en juin 2000 par le Président du Sénat et adoptée par celui-ci en octobre 2000, destinée à conférer une plus grande densité au principe de l'autonomie locale. A la suite du changement de majorité à l'Assemblée nationale en 2002 et de la désignation d'un nouveau Gouvernement soutenu par la majorité sénatoriale, le Président Poncelet (auquel se sont joints plusieurs présidents de groupe ou sénateurs élus locaux) a présenté une nouvelle proposition de loi constitutionnelle sur ce thème, discutée en même temps que le projet de loi constitutionnelle du Gouvernement relatif à l'organisation décentralisée de la République. Adopté par le Sénat le 6 novembre 2002 puis par l'Assemblée nationale le 4 décembre 2002, ce texte, conformément à l'article 89 de la Constitution, a été ratifié par le Parlement réuni en Congrès à Versailles, le 17 mars 2003, pour finalement devenir la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

✧ **Sur le plan législatif**

Avant même que ne s'engage le processus de décentralisation, le Sénat s'était fait le défenseur des libertés locales, contre une tendance française séculaire à toujours plus de centralisation. La période qui s'est ouverte à la fin des années 70, avec la succession des réformes tendant à assurer plus d'autonomie aux collectivités locales dans notre pays, a permis d'élargir encore la portée de sa mission en ce domaine.

Il l'a montré tout au long des dix-huit mois qu'il consacra (1979-1981) à l'examen d'un premier projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales, puis lorsque s'engagea la réforme de la décentralisation, qui devait aboutir à la loi du 2 mars 1982.

Parmi les textes législatifs faisant l'objet d'une vigilance particulière, il y a lieu de mentionner, pour s'en tenir aux thèmes les plus récurrents : le débat institutionnel sur la place et le rôle des différents niveaux de collectivités locales et sur leurs rapports avec l'État ; le financement des transferts de compétences aux collectivités locales et les charges indues ; la fonction publique territoriale et l'autonomie de recrutement des collectivités locales ; la coopération intercommunale : le Sénat s'est opposé avec constance à toute forme autoritaire de regroupement et a pu faire valoir ses vues auprès des gouvernements successifs.

Qu'elles se soient concrétisées sous forme de propositions de loi ou d'amendements, de nombreuses dispositions figurant dans les lois relatives aux collectivités locales sont issues d'initiatives sénatoriales.

Quelques exemples, pour s'en tenir à la période la plus récente : la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, à partir d'une proposition de loi sénatoriale inspirée par les travaux de la commission des lois¹⁷; la loi du 24 janvier 1997 tendant à l'institution d'une prestation spécifique dépendance pour les personnes âgées, à la charge des départements, qui a eu pour origine une initiative de la commission des affaires sociales du Sénat ; la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, dite « loi Fauchon », du nom de son auteur, rapporteur au nom de la commission des lois du Sénat (cette loi d'initiative sénatoriale a été adoptée à l'unanimité des députés et des sénateurs) ou encore la loi du 19 février 2003 sur la réforme des règles budgétaires et comptables applicables aux départements ...

Cette dynamique se trouvera désormais confortée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui a inscrit dans le texte même de la loi fondamentale des principes essentiels défendus de longue date par le Sénat, notamment ceux énoncés par le nouvel article 72-2 : la part déterminante que doivent représenter les recettes fiscales et autres ressources propres dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités (de manière à éviter la dérive de « l'assistanat » découlant du dispositif de subventions de l'État aux collectivités locales) et le fait que tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales doit s'accompagner de l'attribution des ressources équivalentes.

2 - Des initiatives relevant de la fonction de contrôle du Sénat

Dans ce cadre, le Sénat a diversifié la palette de ses actions : missions d'information, groupes d'études, rapports d'information, à côté des formes plus classiques que sont les questions écrites et les questions orales avec (ou sans) débat (sans exclure les moyens lourds, telles les commissions d'enquête dont celle sur la Corse et auparavant sur la Nouvelle-Calédonie, par exemple). Par ailleurs, la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire et l'Observatoire sénatorial de la décentralisation, chacun pour ce qui le concerne, participent activement à la fonction de contrôle du Sénat dans les domaines intéressant le statut, l'activité et l'avenir des collectivités locales.

¹⁷ Ce texte concerne au premier chef les maires, dont la responsabilité personnelle est de plus en plus souvent mise en cause devant des juridictions pénales pour des dommages liés au service public ou au domaine public.

✧ **Les missions sénatoriales d'information**

Des **missions d'information communes** à plusieurs commissions permanentes ont été créées sur la mise en œuvre de la décentralisation (1983, 1984, 1991 et 1998).

Les deux premières ont eu pour objet de vérifier, dès la mise en œuvre des lois de décentralisation, que les principes posés étaient bien respectés dans les faits, et ont dénoncé les transferts insidieux de charges et les tentatives de recentralisation rampante notamment, permettant sans attendre une prise de conscience sur les correctifs et les infléchissements à apporter à la réforme. Ces missions, en effet, au-delà de l'analyse critique, formulent des propositions d'améliorations législatives.

Le Sénat s'attache en outre, à l'occasion des **rapports** qu'il présente en conclusion de ces missions, à exprimer une revendication tendant à une véritable autonomie financière des collectivités locales, ce qu'entravent, d'une part, des transferts de ressources insuffisants pour financer les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales et, d'autre part, des dotations insuffisantes pour compenser les impôts locaux supprimés par l'État au fil des années. L'examen annuel de la loi de finances offre au Sénat une occasion supplémentaire et itérative pour dénoncer de telles pratiques et rejeter les mesures qui les mettent en œuvre.

D'une manière plus globale, le Sénat considère que les collectivités territoriales ne peuvent se contenter d'une économie d'« assistées » –ce à quoi revient l'octroi de dotations– mais doivent disposer d'une fiscalité propre qu'elles peuvent déterminer elles-mêmes, seule garantie de l'autonomie administrative que leur reconnaît la décentralisation.

Dans le domaine du contrôle financier, le Sénat a constitué un **groupe d'études** sur les chambres régionales des comptes, dont le contrôle tend parfois à se porter du terrain de la légalité sur celui de l'opportunité. Comme les missions d'information, *les groupes d'études ou de travail*, créés par le Sénat sur les questions relatives aux collectivités locales, présentent en conclusion de leurs travaux des **rapports d'information** assortis de pistes de réformes tendant à améliorer la décentralisation. A l'issue des travaux de ce groupe, a été déposée une proposition de loi tendant à revoir les conditions d'exercice de ce contrôle. Les propositions formulées par ce groupe d'études ont été partiellement reprises dans la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes.

✧ **Les questions écrites et orales** offrent également un moyen de contrôle de l'action gouvernementale en la matière et peuvent, le cas échéant, servir d'amorce à une initiative législative.

En avril 1999, une question orale avec débat a permis aux représentants de tous les groupes politiques du Sénat de s'exprimer sur la responsabilité pénale des élus locaux. De cette démarche est issue la proposition de loi déposée au Sénat sur ce sujet (*cf. supra*), devenue la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels.

En outre, les questions orales avec débat sont de plus en plus fréquemment utilisées pour interroger le Gouvernement sur les mesures mises en œuvre ou annoncées à l'issue d'un contrôle parlementaire (commission d'enquête, mission d'information, rapport spécial) et constituent un moyen de suivi par le Sénat d'un dossier dont il a une connaissance approfondie.

✧ **L'Observatoire sénatorial de la décentralisation**

Créé par un arrêté du Bureau du Sénat du 30 novembre 2004 et installé par le Président du Sénat le 19 janvier 2005, l'Observatoire sénatorial de la décentralisation répond à la volonté du Sénat de remplir pleinement la mission de représentant des collectivités territoriales que lui confie l'article 24 de la Constitution.

L'Observatoire doit assurer une sorte de « service après vote » des textes de décentralisation autour de trois missions :

- ⇒ le suivi et l'évolution de la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation, en particulier sur le plan financier, à la lumière des garanties inscrites dans la Constitution ;
- ⇒ l'évaluation globale des politiques publiques locales ;
- ⇒ une mission de prospective et de proposition en vue d'améliorer la décentralisation.

Composé de 25 sénateurs, désignés par les groupes politiques à la représentation proportionnelle, l'Observatoire fonctionne en réseau en s'appuyant sur les principaux organismes spécialisés dans le monde local (associations d'élus, administrations, établissements de crédit, universités). Il peut également faire appel à des experts extérieurs pour l'assister dans la réalisation de ses études.

Depuis sa création, l'Observatoire a déjà procédé à plusieurs études et publié plusieurs rapports d'information, notamment sur le statut de l'élu et la gouvernance locale¹⁸, sur les conséquences financières des transferts de compétences et de personnels aux collectivités territoriales¹⁹, et sur l'intercommunalité²⁰.

III - UNE ACTION D'INFORMATION DES ACTEURS LOCAUX

Souhaitant établir un dialogue renforcé avec les acteurs de la décentralisation, le Sénat a entrepris de se mettre plus directement à l'écoute du terrain à travers différentes rencontres qu'il organise (les « États généraux des élus locaux », par exemple) ou auxquelles il participe activement (le Salon annuel des maires notamment).

Ce volet de l'activité sénatoriale se concrétise à travers différentes manifestations et réalisations bénéficiant d'une importante audience auprès des élus et responsables locaux : colloques sur des thèmes intéressant les collectivités territoriales (sécurité juridique de l'action publique locale, statut de l'élu local, statut de la fonction publique territoriale, diffusion des nouvelles technologies...), publication de documents thématiques spécialisés (sur l'urbanisme, les territoires ruraux, les fonds structurels...), ainsi que d'une lettre électronique hebdomadaire et d'une revue trimestrielle sur l'actualité de la décentralisation.

Les États généraux des élus locaux, organisés à l'initiative du Président du Sénat dans chaque région avec la participation de tous les sénateurs concernés, ont permis de traiter avec eux les sujets qui préoccupent les élus (finances locales, sécurité juridique, coopération intercommunale, etc.) sur la base d'enquêtes réalisées auprès d'eux avant chaque étape. Les observations et propositions émises lors des États généraux ont été transmises à la mission d'information du Sénat sur la décentralisation en vue d'éclairer sa réflexion. L'année 2003 a été marquée par la poursuite de ce processus dans les collectivités territoriales d'outre-mer. La 20^e édition des États généraux a eu lieu à Amiens en juin 2006.

Afin d'assurer la mission de vigilance à l'égard des collectivités locales, le Sénat s'est doté d'un service des collectivités territoriales en 1998.

Le Sénat propose en outre, aux élus locaux, un Forum permanent d'informations et d'échanges, le « Carrefour des collectivités locales », site Internet spécialisé dans l'activité et la législation relatives aux collectivités (www.carrefourlocal.senat.fr), dont les taux de consultation n'ont cessé de progresser depuis sa création en février 1999, ainsi qu'une lettre hebdomadaire et une revue trimestrielle « Sénat et Territoires ».

¹⁸ Rapport n° 256 (2006-2007) présenté par M. Jean PUECH.

¹⁹ Rapports n° 316 (2004-2005) et n° 206 (2006-2007) de M. Michel MERCIER, n° 455 (2004-2005) de M. Roger KAROUTCHI, et n° 62 (2006-2007) de M. Eric DOLIGÉ.

²⁰ Rapports n° 193 (2005-2006) et n° 48 (2006-2007) de M. Philippe DALLIER.

Focus : La France d'outre-mer : les collectivités territoriales issues de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003

Depuis l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, la classification juridique des collectivités territoriales constituant la France d'outre-mer repose sur trois piliers bien distincts :

- l'article 73 de la Constitution définit le statut des départements et régions d'outre-mer ou « DOM-ROM » (la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion), où les lois et les règlements sont applicables de plein droit, conformément au principe de l'assimilation législative ;
- l'article 74, initialement consacré aux « Territoires d'outre-mer » (TOM) et qui a institué une catégorie nouvelle, les « Collectivités d'outre-mer » (COM), dont la dénomination se substitue à la précédente et s'applique désormais à la Polynésie française, aux îles Wallis-et-Futuna et aux ex « collectivités d'outre-mer à statut particulier » créées dans l'intervalle par voie législative (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin). Certaines de ces COM peuvent être désignées « Pays d'outre-mer » (POM). L'organisation de chacune de ces collectivités, ou statut, est déterminée par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, conformément à l'article 74, deuxième alinéa ;
- en outre, la Nouvelle-Calédonie est régie par un titre spécifique (Titre XIII) de la Constitution, tandis que l'article 72-3 prévoit que la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises, auxquelles a été juridiquement rattachée l'Île de Clipperton.

1. UN CADRE JURIDIQUE DEROGATOIRE : LE PRINCIPE DE SPECIALITE LEGISLATIVE

Les collectivités d'outre-mer de l'article 74 sont régies par le principe de « spécialité législative », c'est-à-dire que les lois et règlements n'y sont pas applicables de plein droit mais seulement si cette application est prévue par une mention expresse. Elles exercent des compétences propres dans des matières qui peuvent relever du domaine de la loi, mais l'État ne peut leur transférer de compétences dans les matières « de souveraineté » telles que la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes ainsi que le droit électoral.

L'article 74 issu de la réforme constitutionnelle énonce les dispositions générales, communes à l'ensemble des collectivités d'outre-mer, et des dispositions particulières, propres à celles dotées de l'autonomie.

2. DES STATUTS PARTICULIERS RELEVANT DU DOMAINE DE LA LOI ORGANIQUE

Ainsi que l'a souhaité le Sénat en 1992²¹, le statut des collectivités d'outre-mer (ex TOM) relève de la loi organique, qui doit ainsi mentionner, pour chaque collectivité concernée :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de la collectivité ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions de consultation des institutions de la collectivité sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières la concernant et sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

²¹ Amendement présenté par l'ancien sénateur de Polynésie française, M. Daniel MILLAUD, lors de la discussion de la loi constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht.

S'agissant des collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie, la loi organique statutaire doit également préciser :

- les conditions d'exercice d'un contrôle juridictionnel spécifique devant le Conseil d'État sur certains actes de la collectivité intervenus dans des matières relevant en métropole du domaine de la loi ;
- les modalités de modification par l'assemblée délibérante, d'une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- les conditions d'adoption par la collectivité de mesures justifiées par les nécessités locales en faveur de sa population en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- les conditions de participation de la collectivité, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres matières relèvent de la loi ordinaire, après consultation de l'assemblée délibérante intéressée²².

3. LA RÉORGANISATION STATUTAIRE ET INSTITUTIONNELLE DE L'OUTRE-MER

Début février 2007, le Parlement a adopté deux importantes lois (organique et ordinaire) mettant en œuvre les principes exposés ci-avant et procédant à une refonte du régime statutaire et institutionnel de l'outre-mer français qui compte désormais 12 composantes légales, organisées au 1^{er} janvier 2008 de la manière suivante :

COMPOSANTE	CATÉGORIE JURIDIQUE	ASSEMBLÉE(S) DÉLIBÉRANTE(S)	PARTICULARISME INSTITUTIONNEL	REPRÉSENTATION PARLEMENTAIRE	
				ASSEMBLÉE NATIONALE	SÉNAT
Guadeloupe	DOM-ROM	Conseil régional + Conseil général	même régime pour ces assemblées qu'en métropole	4 députés	3 sénateurs
Guyane	DOM-ROM	- d° -	- d° -	2 députés	1 sénateur
Martinique	DOM-ROM	- d° -	- d° -	4 députés	2 sénateurs
La Réunion	DOM-ROM	- d° -	- d° -	5 députés	3 sénateurs
Mayotte	COM	Conseil général élu pour 6 ans	Évolution probable vers le statut de DOM-ROM	1 député	2 sénateurs
Saint-Barthélemy	COM	Conseil territorial élu pour 5 ans		1 député (à partir de 2012)	1 sénateur (à partir de 2008)
Saint-Martin	COM	- d° -		1 député (à partir de 2012)	1 sénateur (à partir de 2008)
Saint-Pierre-et-Miquelon	COM	- d° -		1 député	1 sénateur
Nouvelle-Calédonie	POM	Congrès élu pour 5 ans	Subdivision en trois provinces dotées chacune d'une assemblée de province	2 députés	1 sénateur
Polynésie française	POM	Assemblée de Polynésie élue pour 5 ans		2 députés	1 sénateur
Wallis-et-Futuna	COM	Assemblée territoriale élue pour 5 ans	Subdivision en trois royaumes traditionnels	1 député	1 sénateur
Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ²³	Territoire sui generis	Pas d'assemblée délibérante	Gestion directe par l'État (loi du 6 août 1955, modifiée)	Pas de population permanente ni de représentation parlementaire	

DOM-ROM : Département/Région d'outre-mer - COM : Collectivité d'outre-mer - POM : Pays d'outre-mer

²² Dans sa décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 sur la loi organique portant statut de la Polynésie française, le Conseil constitutionnel a précisé la répartition des matières entre loi organique et loi ordinaire. Il a en particulier estimé que les matières indissociables de celles mentionnées à l'article 74 de la Constitution, telles que le régime des actes de la collectivité et les modalités de contrôle de l'État sur nos institutions, avaient également un caractère organique.

²³ Depuis 2007, l'île de Clipperton (à 1 300 km au large de la côté Pacifique du Mexique) est sous le même régime que les TAAF ; elle est administrée par le représentant de l'État en Polynésie française.

Fiche n° 1.7 – La représentation des Français établis hors de France, seconde mission constitutionnelle spécifique du Sénat

L'essentiel...

L'article 24 de la Constitution de 1958 dispose que « *les Français établis hors de France sont représentés au Sénat* ». Ce texte a conféré une base constitutionnelle à la représentation parlementaire de nos quelque 2 200 000 compatriotes établis à l'étranger, initiée par la IV^e République, et qui se prolonge par la possibilité offerte aux Français de l'étranger de participer, selon des formes appropriées, à d'autres scrutins en France (l'élection présidentielle, notamment).

C'est une spécificité du Sénat. Alors qu'ils ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale, les expatriés élisent au scrutin indirect des sénateurs, au nombre de douze depuis 1983.

Dans son discours d'orientation du 12 octobre 2004, le Président Christian PONCELET a rappelé l'importance qu'il accorde à ce « bonus constitutionnel », avec notamment la création en juillet 2004, au sein de l'administration du Sénat, d'une cellule d'appui à la représentation parlementaire des Français de l'étranger.

I – L'INSTANCE ÉLECTORALE DE PREMIER DEGRÉ : L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER (EX CONSEIL SUPÉRIEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER)

1 - Le rôle de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)

L'AFE est présidée par le ministre des affaires étrangères. Elle est chargée d'une part d'élire les sénateurs représentant les Français établis hors de France, et d'autre part « *de donner au Gouvernement des avis sur les questions et projets intéressant les Français établis hors de France et le développement de la présence française à l'étranger* ».

Dans les matières ressortissant directement de sa compétence, l'AFE peut être consultée par le Gouvernement sur les projets de textes législatifs et réglementaires. Elle est appelée à donner son avis sur tout autre projet que lui soumet le Gouvernement. Elle peut également, « *de sa propre initiative, adopter des avis, des vœux et des motions sur tout sujet concernant les Français établis hors de France et le développement de la présence française à l'étranger* » (article premier A de la loi du 7 juin 1982, introduit par la loi n° 90-387 du 10 mai 1990).

L'Assemblée des Français de l'étranger s'est substituée à l'ancien Conseil Supérieur des Français de l'étranger à compter d'août 2004, à la suite d'une loi (n° 2004-805 du 9 août) issue de deux propositions de loi d'origine sénatoriale reprenant les conclusions d'une commission de réflexion chargée par le ministre des Affaires étrangères (président de droit du CSFE) de dresser un bilan et de faire des propositions de réforme de cette instance.

Outre ce changement d'appellation –entré en vigueur immédiatement– tendant à mieux souligner le rôle représentatif de l'AFE, la loi de 2004 a apporté plusieurs ajustements au dispositif antérieur de manière à mieux prendre en compte les évolutions de la population française expatriée (une majoration de 150 à 155 du nombre des membres élus, une nouvelle répartition des sièges entre les circonscriptions consulaires et la réduction de 20 à 12 du nombre des membres nommés, notamment). Ces modifications entreront en vigueur progressivement au fil des deux prochains renouvellements partiels de l'AFE, en 2006 et en 2009.

2 - La création d'un véritable collège électoral des « sénateurs du monde »

Comme leurs collègues représentant les collectivités territoriales, les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont issus du suffrage universel indirect. Jusqu'en 1983, ils étaient désignés par le Sénat sur proposition du Conseil Supérieur des Français de l'étranger. Depuis lors, ils sont élus par « un collège formé des membres élus du Conseil Supérieur des Français de l'étranger » (désignés membres de l'Assemblée des Français de l'étranger depuis 2004).

La loi n° 82-471 du 7 juin 1982 a en effet transformé le mode de désignation des membres de cet organisme en substituant au suffrage restreint **l'élection au suffrage universel direct par les Français résidant hors de France**.

La loi n° 83-390 du 18 mai 1983 relative à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France est le prolongement logique de la précédente en faisant du nouveau **CSFE, issu du suffrage universel, un véritable collège électoral** chargé d'élire les sénateurs représentant les Français de l'étranger. La transformation terminologique du CSFE en Assemblée des Français de l'étranger parachève cette évolution du statut du collège électoral des 12 « sénateurs du monde », pour reprendre la formule du Président PONCELET.

3 - Les modalités d'élection du collège électoral

La loi n° 90-384 du 10 mai 1990 a apporté des modifications substantielles à la **composition du Conseil** (augmentation du nombre de ses membres élus, de la durée de leur mandat, modification de son mode de renouvellement), aux prérogatives et au statut de ses membres (régime indemnitaire, mode d'élection, incompatibilités et inéligibilités, etc.).

Par la suite, les lois n° 92-547 du 22 juin 1992 et n° 2004-805 du 9 août 2004 ont adapté le dispositif antérieur avec notamment une nouvelle **ventilation des circonscriptions** consulaires et un ajustement de la composition de l'Assemblée.

Renouvelable par moitié tous les trois ans, le collège électoral est ainsi aujourd'hui composé de 155 membres (le passage de 150 à 155 élus doit se faire graduellement en deux étapes : 2006 et 2009) élus pour six ans, au suffrage universel direct, par les Français de l'étranger inscrits sur une liste électorale créée à cet effet à l'étranger et dressée dans le ressort de chaque consulat²⁴ ou, en cas de nécessité, dans un département limitrophe d'un État frontalier. Le mode d'élection prévu par la loi du 7 juin 1982 (la représentation proportionnelle intégrale) a été modifié par la loi n° 86-1115 du 15 octobre 1986, pour se rapprocher du système retenu pour les sénateurs, avec dualité du mode de scrutin (majoritaire ou proportionnel, suivant le nombre des sièges à pourvoir).

Depuis la loi du 10 mai 1990, l'élection au **scrutin majoritaire à un tour** a lieu désormais dans les circonscriptions où le nombre de sièges à pourvoir est de un ou deux, tandis que la **représentation proportionnelle** est applicable dans les circonscriptions où le nombre de sièges à pourvoir est de trois ou plus²⁵.

Enfin, un amendement introduit à l'initiative du Sénat au projet de loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives toujours en discussion à la date de rédaction de la présente fiche, prévoit l'**obligation de parité** aux élections de l'Assemblée des Français de l'étranger.

²⁴ Selon les statistiques établies par le CSFE, le nombre total des Français inscrits sur ces listes serait d'environ 700 000 (au 31 mars 2003), en légère progression par rapport aux années précédentes.

²⁵ Le taux de participation électorale est toujours très faible chez les Français de l'étranger, ne serait-ce qu'en raison des difficultés matérielles qu'ils rencontrent dans maints pays peu équipés lorsqu'ils souhaitent aller voter. C'est pourquoi le Parlement a adopté une loi autorisant à titre expérimental les Français de l'étranger à voter par voie électronique, dispositif qui a été expérimenté pour la première fois à l'occasion du renouvellement partiel du CSFE de juin 2003 pour la circonscription des États-Unis. Il a été généralisé pour le renouvellement de l'AFE de juin 2006 mais, en raison de contraintes techniques particulièrement lourdes, les électeurs n'ont été que 14 % à choisir ce mode d'élection.

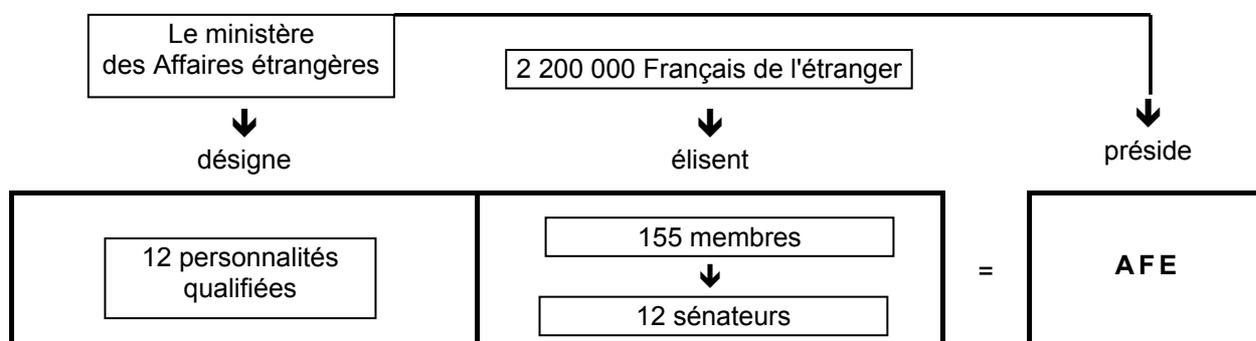
4 - La composition de l'AFE

Outre ses membres élus, qui seuls participent à l'élection des sénateurs, l'AFE comporte des personnalités désignées pour six ans par le ministre des affaires étrangères «*en raison de leur compétence dans les questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger*». Leur nombre, naguère de 20 (plus le représentant de la Principauté d'Andorre), a été ramené à 12 par la loi d'août 2004, cette modification devant prendre effet progressivement à compter des renouvellements de 2006 et de 2009. Avec l'entrée en vigueur complète de la loi de 2004, les personnalités qualifiées qui siégeaient jusqu'à présent avec voix délibérative ne disposent plus que d'une voix consultative.

Au total, la composition de l'AFE à compter de 2009 sera donc la suivante :

- 155 membres élus (collège électoral sénatorial) ;
- 12 membres désignés par le ministère des Affaires étrangères ;
- 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France, membres de droit.

Total : 179



II – L'ÉLECTION ET LA MISSION PROPRE DES SÉNATEURS REPRÉSENTANT LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE

1 - L'élection des sénateurs

La loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 a porté **de 6 à 12 le nombre de sièges** des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Il convenait, en effet, que ces sénateurs soient plus nombreux pour mieux représenter les Français établis à l'étranger, dont le nombre s'est accru depuis 1958, notamment en Europe.

Ce texte a également rapproché du **droit commun** des élections sénatoriales les conditions d'éligibilité, les incompatibilités et les règles applicables au contentieux des élections des sénateurs représentant les Français de l'étranger.

Contrairement à une idée assez répandue, le droit n'exige pas que les sénateurs des Français de l'étranger soient eux-mêmes des expatriés, pas plus que les sénateurs des départements ne doivent obligatoirement habiter dans une des communes de leur département d'élection. Cela étant, la plupart des sénateurs des Français de l'étranger ont de solides attaches personnelles ou familiales dans telle ou telle région du monde, soit qu'ils y résident à temps plus ou moins plein, soit qu'ils y aient eu une activité professionnelle. De sorte que les sénateurs ont une bonne connaissance des problèmes spécifiques que rencontrent les expatriés, au même titre que les sénateurs des départements ont une expérience approfondie de la vie et de la gestion des collectivités locales.

En pratique, le collège électoral, formé des seuls membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger (hormis les sénateurs qui en sont membres de droit), se réunit au ministère des affaires étrangères le jour du renouvellement de la série concernée. L'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

Les douze sièges de sénateur des Français de l'étranger, précédemment répartis entre les trois séries A, B et C du Sénat, ont été redistribués entre les deux nouvelles séries créées à la suite de la réduction à six ans du mandat sénatorial (cf. fiche n° 1.5). Ainsi, d'un système où quatre d'entre eux étaient élus à chaque renouvellement triennal pour un mandat de neuf ans, on est passé à un système où l'élection concernera à chaque renouvellement six sénateurs pour un mandat de six ans (compte tenu des mesures transitoires, cette réforme prendra son plein effet à compter du renouvellement de 2010).

La loi du 6 juin 2000 sur la parité des sexes a été rendue de plein droit applicable aux candidatures aux sièges de sénateur des Français de l'étranger²⁶. De cette sorte, les listes doivent obligatoirement faire alterner un candidat de chaque sexe.

2 – La mission propre des sénateurs des Français de l'étranger

Outre le rôle dévolu à chaque sénateur en sa qualité de parlementaire de la Nation, les sénateurs représentant les Français établis hors de France assurent la représentation et la défense des intérêts propres d'une collectivité humaine définie, non pas par référence à un territoire donné -leur circonscription est le monde entier moins la France (métropole et outre-mer)- mais par rapport à une communauté de situation, en l'occurrence celle de résider à l'étranger tout en se reconnaissant comme Français à part entière.

Cette mission propre doit-elle être exclusivement assumée par le Sénat ? La question est périodiquement posée, d'autant que beaucoup de Français de l'étranger considèrent qu'ils devraient aussi élire des députés, dès lors que les Français de France disposent de représentants dans les deux assemblées du parlement. Si des évolutions institutionnelles ne sont pas à exclure dans ce domaine, elles impliqueraient en tout état de cause une révision constitutionnelle et supposeraient donc que le Sénat l'approuve expressément, puisque la modification de la Constitution requiert l'adoption du texte par les deux assemblées.

Particulièrement intéressés par les relations internationales, ces sénateurs participent activement aux groupes interparlementaires, où ils sont souvent membres du Bureau. Au 1er janvier 2008, six des douze sénateurs appartiennent à la commission des Affaires étrangères.

III. - L'APPUI DU SÉNAT À LA REPRÉSENTATION PARLEMENTAIRE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

A la suite du discours d'orientation du Président Poncelet en octobre 2004, le Sénat a lancé un nouveau site Internet (www.expatries.senat.fr) spécialement axé sur la représentation parlementaire des Français de l'étranger et sur la présence française dans le monde. Ce site a été progressivement enrichi et l'ergonomie choisie facilite la recherche d'informations intéressant directement les expatriés.

Peuvent y être consultés, notamment :

- ◆ Les fiches de présentation et les agendas des sénateurs ;
- ◆ leurs questions écrites et orales ;
- ◆ des interviews régulières où ils font part de leurs activités et opinions ;
- ◆ des informations récentes pouvant intéresser la communauté française à l'étranger (colloques internationaux, travaux parlementaires, conférences de presse...);
- ◆ des fiches pays récapitulant pour chaque pays les travaux parlementaires qui leur ont été consacrés ;
- ◆ des liens renvoyant sur les sites des principaux organismes institutionnels, publics ou parapublics, en rapport avec l'expatriation.

²⁶ Article 15 de l'ordonnance du 4 février 1959, renvoyant à l'article L 300 du code électoral.

Aujourd'hui, ce site reçoit plusieurs milliers de visiteurs par mois, résidant à plus de 70 % à l'étranger.

Enfin, en mars 2006 a été organisée au Palais du Luxembourg la première « journée des Français de l'étranger » sur le thème : « Français de l'étranger, une chance pour la France ». Cette journée « portes ouvertes » poursuivait quatre objectifs :

- ❶ Informer le public le plus large sur la représentation politique des Français établis hors de France ;
- ❷ Mettre à l'honneur les quelque 2,2 millions de Français résidant à l'étranger et reconnaître leur contribution au « rayonnement » de la France ;
- ❸ Réunir dans un même lieu ouvert à tous, les acteurs de la présence et de l'influence françaises à l'étranger pour échanger, débattre et aller à la rencontre du public ;
- ❹ Proposer un forum d'opportunités à l'étranger pour les candidats –jeunes et moins jeunes- à l'expatriation : jobs, stages, VIE, emplois.

Devant le succès rencontré par cette manifestation, le Président Christian Poncelet en a annoncé la reconduction à un rythme biennal.

De fait, une nouvelle journée s'est déroulée selon un schéma analogue le 1^{er} mars 2008, avec toutefois une innovation importante : l'attribution dans la salle des séances de 6 trophées Sénat de la présence française dans le monde, décernés à des Français de l'étranger ayant, par leur parcours et leur engagement personnel ou professionnel, contribué de manière exemplaire au rayonnement de la France et de la culture française dans le monde.

Fiche n° 1.8 – Le statut du sénateur : données juridiques

L'essentiel...

Investi d'un mandat parlementaire, le sénateur participe à l'exercice de la souveraineté nationale. Il vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement. A cet effet, il jouit, comme le député, d'un statut protecteur, conçu non comme un privilège mais comme l'instrument destiné à lui assurer l'indépendance et la liberté nécessaires à sa mission. Telle est la fonction, notamment, des immunités parlementaires et de l'indemnité parlementaire, qui trouvent leur fondement dans la Constitution elle-même.

Pour autant, le mandat doit être préservé de toute influence qui pourrait en contrarier le libre exercice, de telle sorte que les sénateurs sont assujettis, comme les députés, à diverses obligations et interdictions.

Au-delà des droits et obligations attachés à son mandat parlementaire, le sénateur exerce diverses responsabilités au sein ou en dehors du Sénat.

I - LES GARANTIES ACCORDÉES AU SÉNATEUR POUR L'EXERCICE DE SON MANDAT

A - L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

Pour être à l'abri des pressions, tant de ses électeurs que, surtout, de l'exécutif, le sénateur bénéficie d'une immunité dont l'article 26 de la Constitution détaille les deux composantes :

- ▶ **l'irresponsabilité** qui le protège dans le cadre de son mandat : le sénateur ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ;
- ▶ **l'inviolabilité** : le sénateur ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de tout autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau du Sénat. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive. La poursuite, la détention ou les mesures privatives ou restrictives de liberté prises à l'encontre d'un sénateur peuvent toujours être suspendues pour la durée de la session si le Sénat le requiert par un vote.

En revanche, l'engagement de poursuites contre un parlementaire n'est soumis à aucune autorisation particulière, dès lors que ces poursuites ne comportent pas de mesure privative ou restrictive de liberté.

B – LE STATUT FINANCIER ET SOCIAL DES MEMBRES DU PARLEMENT

1 - L'indemnité parlementaire²⁷

Facteur essentiel de la démocratisation des régimes politiques, l'indemnité parlementaire est destinée à compenser les frais inhérents à l'exercice du mandat. Elle revêt une double signification, à la fois d'égalité (elle permet à tout citoyen, quelle que soit sa situation de fortune, de pouvoir prétendre entrer au Parlement) et d'indépendance puisqu'elle garantit aux élus les moyens de se consacrer pleinement, sans dépendre financièrement de quiconque, aux fonctions dont ils sont investis.

2 - Sécurité sociale et retraite

Les sénateurs en exercice sont obligatoirement affiliés à la Caisse autonome de sécurité sociale du Sénat ainsi qu'à la Caisse autonome des retraites des anciens sénateurs, auprès de laquelle ils se constituent des droits à pension.

²⁷ Le régime détaillé et le montant de l'indemnité parlementaire et de ses accessoires sont présentés dans la fiche n° 1.9

3 - Les moyens individuels

Si, à l'intérieur même du Sénat, des structures administratives nombreuses concourent à l'exercice du mandat, des moyens individuels ont été créés pour permettre à chaque sénateur d'organiser, au Palais du Luxembourg ou dans son département, son mandat conformément à ses propres besoins. Attachés au sénateur lui-même, et non à l'institution sénatoriale, ces moyens ont un caractère «personnalisé» car leur but est d'adapter le mieux possible les conditions d'exercice du mandat aux impératifs particuliers de chaque sénateur.

4 - Les moyens matériels (cf. fiche suivante).

II – LE RÉGIME DES INCOMPATIBILITÉS

A - LES FONCTIONS NATIONALES INCOMPATIBLES

Les incompatibilités sont d'abord liées au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et d'indépendance de chacune des deux assemblées.

La première interdit le cumul des mandats de député et de sénateur. La seconde (art. 23 de la Constitution), qui constitue une innovation de la V^e République (et une exception à la pratique de beaucoup de régimes parlementaires), exclut le cumul des fonctions de membre du Gouvernement avec l'exercice de tout mandat parlementaire (il n'est pas apparu souhaitable, en effet, qu'un parlementaire puisse cumuler les fonctions de contrôleur et de contrôlé).

Dans le même esprit, les parlementaires chargés par le Gouvernement d'une mission temporaire ne peuvent pas cumuler cette mission avec leur mandat de député ou sénateur au-delà d'une durée de six mois.

Sont également frappées d'incompatibilité avec le mandat parlementaire la fonction de membre du Parlement européen, les fonctions de membre du Conseil constitutionnel, de membre du Conseil économique et social, de membre du Conseil supérieur de la magistrature, de membre de certains conseils ou autorités administratives indépendantes²⁸ et, enfin, la fonction de juré d'assises.

B - LA RÉGLEMENTATION DU CUMUL DES MANDATS ÉLECTIFS

La loi du 30 décembre 1985, modifiée et complétée à plusieurs reprises depuis lors, a limité le cumul du mandat parlementaire avec un seul des mandats ou fonctions ci-après : conseiller régional ou général, conseiller de Corse, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3.500 habitants (les fonctions de maire sont elles-mêmes incompatibles avec les fonctions de président de Conseil régional ou général).

C - LES EMPLOIS PUBLICS INCOMPATIBLES

- a/ Le mandat de sénateur est incompatible avec l'exercice des fonctions publiques non électives (à l'exception de celles de ministre des cultes d'Alsace-Moselle et de professeur de l'enseignement supérieur titulaire de chaire ou chargé de direction de recherches²⁹), ainsi qu'avec toute fonction publique étrangère ou internationale rémunérée.
- b/ Le mandat de sénateur est incompatible avec les fonctions de direction ou d'administration dans les entreprises nationales et les établissements publics nationaux. Sont également incompatibles les fonctions permanentes exercées en qualité de conseil auprès de ces entreprises ou établissements.

Cette incompatibilité ne s'applique pas aux sénateurs désignés soit en cette qualité, soit du fait d'un mandat électoral local en vertu des textes organisant ces entreprises ou établissements.

En pratique, les titulaires d'emplois publics élus parlementaires se mettent le plus souvent en position d'inactivité temporaire dans les conditions prévues par leur statut et par la législation applicable aux agents publics élus membres du Parlement (congé sans traitement pendant la durée du mandat, par exemple).

²⁸ Comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel, l'autorité de régulation des Télécommunications, le Conseil de la politique monétaire, la commission de régulation de l'électricité, etc.

²⁹ Dans une décision du 14 février 2008, le Conseil constitutionnel a écarté du champ de cette exception les fonctions de professeur associé, qui sont donc incompatibles avec le mandat parlementaire.

D - LES FONCTIONS PRIVÉES INCOMPATIBLES

Le principe est celui de la compatibilité des activités professionnelles privées avec l'exercice du mandat parlementaire même si, dans les faits, il est rare qu'un membre du Parlement dispose d'assez de temps pour pouvoir continuer d'exercer sa profession d'origine.

Cependant, certaines incompatibilités ont été instituées afin d'éviter toute confusion entre les intérêts de l'État et des intérêts privés. Elles concernent actuellement :

a/ la direction ou l'administration de certaines entreprises

Sont visées : les entreprises qui sont dépendantes de l'État ou sont même en simple relation avec lui, ainsi que certaines activités financières et immobilières.

Ces incompatibilités sont assouplies, sous certaines conditions, au regard des fonctions qui étaient déjà assumées avant l'élection et qui sont donc réputées n'avoir aucun lien avec le mandat parlementaire.

La loi prévoit en outre quelques exceptions pour les parlementaires élus locaux désignés pour représenter leur collectivité locale dans des organismes d'intérêt régional ou local (sous certaines conditions) et pour les parlementaires choisis pour exercer des fonctions de dirigeants de sociétés d'économie mixte d'équipement régional ou local ou de sociétés à objet exclusivement social, à condition que leurs fonctions ne soient pas rémunérées.

b/ les fonctions de conseil

Il est interdit à tout parlementaire de commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat. Toutefois, cette interdiction n'est pas applicable aux membres des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé (les avocats ou les experts-comptables, par exemple).

E - LE CONTRÔLE ET LA SANCTION DES INCOMPATIBILITÉS

A la différence des inéligibilités, les incompatibilités ne font pas obstacle à l'élection : mais s'ils sont élus, les intéressés devront régler leur situation au regard des règles d'incompatibilité.

Dans certains cas, l'application des règles d'incompatibilités se fait de manière automatique. Il en est ainsi du parlementaire, député ou sénateur, qui se fait élire dans l'autre assemblée et qui, de ce seul fait, cesse d'appartenir à la première. Encore faut-il que son élection soit définitive : en cas de contestation, la cessation du mandat du **sénateur élu député** n'a lieu et la vacance du siège n'est proclamée qu'à partir du jour où commence le mandat de député, c'est-à-dire du jour où l'élection n'est plus sujette à contestation ou bien, le cas échéant, du jour où les contestations ont été rejetées par le Conseil constitutionnel.

La situation d'un **sénateur nommé membre du Conseil constitutionnel** est réglée pareillement, à ceci près qu'un délai d'option est laissé aux intéressés, réputés avoir opté pour ces dernières fonctions s'ils n'ont pas exprimé une volonté contraire dans les huit jours suivant la publication de leur nomination.

De même, **l'incompatibilité établie par l'article 23 de la Constitution** s'applique de manière similaire puisqu'à l'expiration d'un délai d'un mois, tout sénateur nommé membre du Gouvernement qui n'a pas manifesté expressément sa volonté de démissionner de son poste ministériel cesse automatiquement d'appartenir au Sénat. L'incompatibilité ne prend pas effet si le Gouvernement est démissionnaire avant l'expiration dudit délai. Il en est de même dans le cas du ministre en exercice qui est élu sénateur. Durant le délai d'un mois, l'intéressé ne peut ni siéger au Sénat, ni intervenir en séance, ni faire aucun acte d'exercice du mandat parlementaire.

Si, du fait d'une nouvelle élection, le titulaire de mandats électifs se trouve désormais en situation de cumul en nombre interdit, cet élu doit, dans les trente jours suivant son entrée en fonction en qualité de parlementaire (ou, en cas de contestation de son élection, dans les trente jours qui suivent la décision du Conseil constitutionnel confirmant son élection comme sénateur), se démettre d'un de ses mandats ou fonctions non cumulables. S'il néglige ou refuse de se mettre en règle, il est déclaré démissionnaire d'office de son mandat parlementaire par le Conseil constitutionnel, à la requête du Bureau du Sénat ou à la requête du garde des Sceaux, ministre de la Justice.

Concernant les **autres incompatibilités** (activités privées et fonctions publiques non électives) : si le Bureau du Sénat estime qu'il y a doute sur la compatibilité des activités déclarées avec le mandat parlementaire, ou en cas de contestation à ce sujet, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Bureau, le Garde des Sceaux ou le parlementaire lui-même.

La sanction d'une incompatibilité dûment constatée et non régularisée dans le délai légal est radicale : la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel à la requête du Bureau du Sénat ou du garde des Sceaux, ministre de la Justice. Elle ne peut faire l'objet de contestation car, conformément à l'article 62 de la Constitution «*les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours*». Mais la démission d'office «*n'entraîne pas d'inéligibilité*».

III - LES OBLIGATIONS ET INTERDICTIONS QUI PÈSENT SUR LES SÉNATEURS

A - LES INTERDICTIONS SPÉCIFIQUES

Ces interdictions qui visent certains actes déterminés ou certaines positions, répondent principalement à la préoccupation de moralisation de la vie politique :

- ▶ pour soustraire le parlementaire aux éventuelles promesses du Gouvernement, un député ou un sénateur ne peut, sauf certaines exceptions, recevoir aucune décoration durant son mandat ;
- ▶ pour éviter toute atteinte à la dignité de la fonction parlementaire, un parlementaire avocat ne peut accomplir aucun acte de sa profession dans certaines affaires pénales (crimes ou délits contre la Nation, par exemple) ; il lui est également interdit d'user de sa qualité de parlementaire à des fins de publicité financière, industrielle ou commerciale ;
- ▶ pour éviter qu'un organe de presse se retranche derrière l'immunité de son directeur parlementaire pour se soustraire aux poursuites en cas de délit de presse, l'entreprise doit, si son directeur de publication de presse est sénateur, nommer un codirecteur de la publication choisi parmi les personnes ne bénéficiant pas de l'immunité parlementaire.

B - DÉCLARATION DE PATRIMOINE

L'obligation de déclaration de patrimoine en début et fin de mandat a pour objet de s'assurer qu'un parlementaire n'a pas profité de son mandat pour s'enrichir abusivement.

A cette fin, chaque sénateur est tenu de déposer auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, éventuellement, ceux de la communauté ou les biens réputés indivis. Ces biens sont évalués à la date de l'élection.

Une nouvelle déclaration de situation patrimoniale devra être déposée auprès de la même instance deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat.

En cas de non-respect de cette obligation, la Commission pour la transparence financière de la vie politique saisit le Bureau du Sénat. Le Conseil constitutionnel, saisi par le Bureau du Sénat, constate, le cas échéant, l'inéligibilité d'un an et, par la même décision, déclare le sénateur démissionnaire d'office.

En outre, si la commission chargée du contrôle relève des inégalités non justifiées, elle peut saisir le parquet.

IV - LES RESPONSABILITÉS DIVERSES DU SÉNATEUR

Les sénateurs sont appelés à assumer d'autres fonctions que celles exercées au sein du Sénat, et qui se rattachent à l'exercice de leur mandat.

Certaines prérogatives sont exercées de plein droit, soit à titre personnel, soit ès qualités par les détenteurs de certains postes particuliers au sein de l'assemblée :

- ▶ **saisine du Conseil constitutionnel** de la conformité d'une loi ou d'un traité à la Constitution (cette demande doit être présentée par au moins 60 sénateurs pour être recevable) ;
- ▶ transmission au Médiateur de la République ou à ses délégués des réclamations formulées par les personnes physiques ou morales : ces réclamations doivent passer obligatoirement par l'intermédiaire d'un parlementaire qui doit déterminer si elles entrent bien dans la compétence du Médiateur, puis en apprécier le sérieux pour effectivement la lui soumettre ;
- ▶ représentation du Sénat au sein de certains organismes extraparlimentaires ;
- ▶ exercice pour le compte du Gouvernement qui le désigne, d'une «mission temporaire» d'une durée maximale de 6 mois (*cf. supra*) ;
- ▶ etc.

Fiche n° 1.9 – La situation matérielle des sénateurs

L'essentiel...

Facteur important de la démocratisation des régimes politiques, l'indemnité parlementaire est destinée à compenser les frais inhérents à l'exercice du mandat. Elle permet à tout citoyen, quelle que soit sa situation de fortune, de pouvoir prétendre entrer au Parlement et garantit aux élus les moyens de se consacrer pleinement, et en toute indépendance, aux fonctions dont ils sont investis.

Sous la III^e République, les assemblées fixaient elles-mêmes librement le montant de l'indemnité parlementaire, procédure qui suscitait critiques et narquoiserie dans une opinion publique où les rapports entre la politique et l'argent sont rarement bien perçus. La V^e République a opté pour un système nettement préférable, en indexant, de manière mécanique, le montant de l'indemnité parlementaire –qui est la même pour les députés et les sénateurs- sur l'indice servant au calcul des traitements des fonctionnaires (ordonnance portant loi organique n° 58-1210 du 13 décembre 1958).

A l'indemnité parlementaire proprement dite se sont adjoints, au fil des années, différents éléments indemnitaires et des moyens individuels ou collectifs permettant aux sénateurs de mieux faire face aux exigences matérielles –toujours croissantes- d'exercice de leur mandat.

I - L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE ³⁰

A - L'INDEMNITÉ SE COMPOSE DE PLUSIEURS ÉLÉMENTS

L'indemnité comprend trois éléments : l'indemnité parlementaire de base, l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction

L'indemnité parlementaire de base est fixée par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois les plus élevés de l'État. Elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus haut des fonctionnaires de la catégorie « hors échelle » (conseillers d'État, préfets, directeurs d'administration centrale, etc.). Son montant brut mensuel, au 15 février 2008, s'élève à 5 400,32 €.

Cette indemnité varie, bien entendu, en fonction des majorations légales qui s'appliquent à la rémunération de référence, mais les mesures diverses de « blocage » ou de prélèvements qui la frappent lui sont également appliquées.

En outre, les parlementaires reçoivent, par analogie avec le mode de rémunération des fonctionnaires, une indemnité de résidence. Celle-ci représente 3 % du montant brut mensuel de l'indemnité parlementaire de base et s'élève, à la même date, à 162,01 €.

A ces indemnités vient s'ajouter une indemnité de fonction égale au quart de leur montant, soit 1.390,58 €.

Le parlementaire a également droit aux prestations pour charges de famille et à un supplément familial variable selon le nombre d'enfants à charge.

Les membres du Bureau du Sénat perçoivent, ès qualité, une indemnité représentative de frais, qui a pour base de calcul l'indemnité principale et dont le pourcentage varie suivant la fonction occupée

³⁰ NB : les chiffres indiqués dans la présente fiche sont ceux en vigueur au 1^{er} février 2008 et ne tiennent pas compte de la majoration du point d'indice envisagée dans le courant du 1^{er} trimestre 2008.

B - LES RETENUES SUR INDEMNITÉ

Il s'agit essentiellement de prélèvements obligatoires liés aux assurances sociales.

1 - Retraite

Conformément à une résolution du Sénat, en date du 28 janvier 1905, les sénateurs en exercice sont obligatoirement affiliés à la Caisse autonome des Retraites des anciens sénateurs, auprès de laquelle ils se constituent des droits à pension.

Les pensions de retraite sont proportionnelles aux annuités versées et ne sont servies qu'à expiration du mandat. En outre, la Caisse continue à assurer des pensions aux conjoints veufs et aux orphelins mineurs des anciens sénateurs.

Après le renouvellement de 2004 -et sur la base d'un mandat de neuf ans-, la pension brute moyenne (sans majoration pour enfant) pour un ancien sénateur est de 3 294,71 € par mois (l'abaissement à six ans de la durée du mandat sénatorial aura peut-être, à terme, un effet sur le montant des pensions).

2 - Autres retenues obligatoires

L'indemnité parlementaire est également assujettie à la « contribution exceptionnelle de solidarité » de 1 %, en faveur des travailleurs privés d'emploi. Les sénateurs acquittent la contribution sociale généralisée (soit 505,82 €) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale, soit 55,62 €, la part déductible de la CSG étant affectée, conformément à son objet, au financement du régime de sécurité sociale de base.

Les sénateurs en exercice sont obligatoirement affiliés à la Caisse autonome de sécurité sociale du Sénat qui leur sert, d'une part, des prestations de base équivalentes à celles du régime général et, d'autre part, des prestations complémentaires moyennant le paiement d'une cotisation spécifique.

Compte tenu de ces diverses retenues, **l'indemnité parlementaire nette**, qui est identique pour les députés et les sénateurs, **s'élève, au 1^{er} janvier 2008, à 5.371,99 € par mois**. Cette somme est destinée à assumer des frais de mandat importants, notamment de déplacement, de représentation et de double résidence, qui s'imposent à tout sénateur.

3 - Retenues facultatives

Des retenues facultatives peuvent être effectuées au titre des cotisations aux groupes d'études ou groupes interparlementaires, ou pour des cotisations éventuelles au profit des groupes politiques.

4 - Retenues pour absence

Le règlement du Sénat prévoit un autre type de retenues opérées sur l'indemnité à titre de sanction.

L'article 15, alinéa 3, du règlement, dispose en effet qu'en cas de trois absences consécutives non justifiées d'un sénateur dans la commission permanente dont il est membre, son indemnité de fonction peut être réduite de moitié jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire au mois d'octobre. Toutefois, le parlementaire empêché d'assister à des réunions de commissions peut ne pas se voir appliquer cette sanction s'il justifie ses absences.

L'article 97 du règlement du Sénat dispose, par ailleurs, que la peine disciplinaire de la censure est assortie de retenues importantes portant à la fois sur l'indemnité principale et sur l'indemnité de fonction.

C - LES RÈGLES D'IMPOSITION ET DE CUMUL

L'indemnité parlementaire ainsi que l'indemnité de résidence « sont imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires » (loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992).

Diverses dispositions limitent la possibilité de cumuler l'indemnité parlementaire avec toute autre rémunération publique d'une part, ou avec des indemnités liées à l'exercice d'autres mandats d'autre part.

Les règles interdisant le cumul de l'indemnité parlementaire avec des rémunérations d'autre nature découlent du régime des incompatibilités parlementaires. Ainsi, l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958, portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, dispose que « l'indemnité parlementaire est exclusive de toute rémunération publique ».

Ce principe connaît toutefois deux exceptions. La première, conformément aux dispositions régissant les incompatibilités, concerne les professeurs titulaires de chaire et les chargés de direction de recherche³¹ et, dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les ministres des cultes et les délégués du Gouvernement dans l'administration des cultes. La seconde permet de cumuler l'indemnité parlementaire avec les pensions civiles et militaires de toute nature.

S'agissant du cumul de l'indemnité parlementaire avec des indemnités allouées au titre d'autres mandats, le principe du plafonnement général des indemnités en cas de cumul des mandats a été introduit par la loi organique n° 92-175 du 25 février 1992, modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958.

Le plafond retenu correspond à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base soit, au 1^{er} février 2008 : 8 100,48 €.

Ainsi, un sénateur ne peut percevoir au titre de ses mandats locaux plus de 2 700,16 €.

Le montant de l'indemnité parlementaire de base étant fixé par une loi organique, il ne peut être réduit. En cas de dépassement du plafond, l'écrêtement s'effectue donc sur les autres indemnités ou rémunérations.

II - LES MOYENS INDIVIDUELS

Si, à l'intérieur même du Sénat, des structures administratives nombreuses concourent à l'exercice du mandat, des moyens individuels ont été créés pour permettre à chaque sénateur d'organiser, au Palais du Luxembourg ou dans son département, son mandat conformément à ses propres besoins. Attachés au sénateur lui-même, et non à l'institution sénatoriale, ces moyens ont un caractère « personnalisé » car leur but est d'adapter le mieux possible les conditions d'exercice du mandat aux impératifs particuliers de chaque sénateur.

A - L'INDEMNITÉ REPRÉSENTATIVE DE FRAIS DE MANDAT

Les sénateurs reçoivent une indemnité spéciale destinée à faire face à leurs frais de mandat (rémunération du personnel de secrétariat, location d'une permanence, équipement de bureau, etc.). Cette indemnité s'élève au 1^{er} février 2008 à 6 110,77 € (après déduction des retenues réglementaires).

B - LES ASSISTANTS DE SÉNATEURS

Pour mémoire – les règles de recrutement, d'emploi et de rémunération des assistants parlementaires sont présentées en détail dans la fiche n° 9.4.

III - LA SUBVENTION VERSÉE AUX GROUPES POLITIQUES

Pour assurer leur fonctionnement il est attribué, aux groupes politiques et à la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, une subvention dont le régime a été substantiellement modifié en octobre 2005³². Le détail du nouveau dispositif est retracé dans la fiche n° 2.2.

IV - LES MOYENS MATÉRIELS

A - BUREAU

Chaque sénateur dispose d'un bureau individuel dans l'enceinte du Palais du Luxembourg ou ses dépendances.

³¹ Dans une décision du 14 février 2008, le Conseil constitutionnel a écarté du champ de cette exception les fonctions de professeur associé, qui sont donc incompatibles avec le mandat parlementaire.

³² Indépendamment de la partie forfaitaire accordée à taux fixe au groupe, cette subvention inclut une partie variable en fonction de son effectif, sur la base mensuelle de 1.306,30 € par sénateur membre.

B - INFORMATIQUE

Chaque sénateur dispose d'un droit à la formation et d'une dotation micro-informatique. Il bénéficie d'un accès à Internet, à la messagerie électronique et à un certain nombre de bases de données juridiques et économiques.

Chaque sénateur peut placer une page personnelle sur le serveur Internet du Sénat.

C - TÉLÉPHONE ET TÉLÉCOPIEUR

Les sénateurs peuvent actuellement bénéficier de quatre lignes téléphoniques.

Pour ces installations, les sénateurs disposent d'un forfait global de communications pris en charge par le Sénat, dont le montant annuel est fonction de l'éloignement du département d'élection.

Chaque sénateur peut disposer de deux télécopieurs. L'un installé, au choix du sénateur, dans sa circonscription d'élection ou dans la région Île-de-France, et l'autre dans son bureau du Palais du Luxembourg.

D - AFFRANCHISSEMENT DU COURRIER

La gratuité de l'affranchissement du courrier parlementaire, dans la limite d'un forfait annuel, est accordée pour les lettres nécessitées par les obligations du mandat parlementaire.

Les correspondances collectives aux élus locaux peuvent également, dans certaines conditions, bénéficier de la gratuité de l'affranchissement.

E - BUREAU DE POSTE

Un bureau de poste est ouvert à l'intérieur du Palais du Luxembourg. Il fournit aux sénateurs les services habituels de la Poste (y compris un appareil de retrait d'espèces).

Chaque sénateur y dispose d'un casier postal.

F - FACILITÉS DE TRANSPORT

Les sénateurs bénéficient de certaines facilités de circulation ou de déplacement, variables selon le mode de transport utilisé.

→ Transports aériens

Les sénateurs ont droit à 40 allers-retours par an entre Paris et leur circonscription en métropole et à 6 allers-retours entre Paris et une destination métropolitaine située hors de leur circonscription (un régime spécifique est prévu pour les sénateurs d'outre-mer et les sénateurs représentant les Français de l'étranger).

→ Transports SNCF

Les sénateurs disposent d'une carte de circulation valable sur l'ensemble du réseau national.

→ Voitures

Pour leurs déplacements de courtes durées liées à l'exercice de leur mandat dans Paris et les communes limitrophes, les sénateurs peuvent être conduits par un véhicule du parc automobile du Sénat.

Dans l'hypothèse où aucun véhicule n'est disponible, le Sénat fait appel aux taxis parisiens pour les déplacements de même nature.

G - RESTAURATION

Un restaurant est réservé en priorité aux sénateurs et à leurs invités ; les prestations sont à la charge des sénateurs.

H - LOGEMENT

Des prêts d'aide au logement en région parisienne et dans leur circonscription peuvent être accordés aux sénateurs. La durée maximale de remboursement est de 18 ans et le taux moyen oscille autour de 2 % pour un prêt moyen d'environ 75 000 €.

Fiche n° 1.10 – Le financement de la vie politique (partis et campagnes électorales)

L'essentiel...

La démocratie n'a pas de prix, mais elle a un coût...

De fait, les partis politiques et les candidats aux élections doivent faire face à maintes dépenses dont le financement, jusqu'en 1988, n'était pas encadré par un régime juridique précis. Cette lacune avait favorisé certaines dérives auxquelles le Parlement a entendu mettre un terme, démarche accomplie par touches successives depuis 1988³³.

Le dispositif, progressivement perfectionné depuis lors, repose sur quelques idées-force :

- la reconnaissance légale d'un statut juridique aux partis politiques, auxquels la Constitution confie deux missions : concourir à l'expression du suffrage et, désormais, favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives ; les partis se plaçant sous ce statut peuvent bénéficier d'un financement public ;
- les ressources des partis et des candidats doivent être entourées d'un certain nombre de garanties de transparence, de manière à éviter les financements occultes et les pressions des puissances financières ; dans cette optique, depuis 1995, les pouvoirs publics ont décidé de couper le cordon ombilical entre l'argent des entreprises et les caisses politiques, en interdisant définitivement aux personnes morales –quelles qu'elles soient- de prendre part au financement de la vie politique ;
- les dépenses électorales doivent être plafonnées, tant pour éviter l'escalade et la surenchère médiatique que pour assurer plus d'égalité entre les candidats, indépendamment de leur fortune personnelle ;
- pour pallier l'insuffisance du financement militant –traditionnellement modeste en France- et le tarissement du financement des entreprises, l'État propose un dispositif très avancé d'aide financière aux partis politiques et de prise en charge des dépenses de campagne, en contrepartie du strict respect de la législation ainsi définie ;
- les manquements à cette législation exposent leurs auteurs à une panoplie de sanctions très dissuasives (sanctions pénales, sanctions financières et, surtout, des peines d'inéligibilité qui ont pour effet d'évincer temporairement de la vie politique ceux qui prennent le risque de la fraude) ;
- la mise en œuvre des règles de financement des partis et des campagnes électorales est confiée à une commission indépendante (la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, dite CCFP), sous le contrôle des juridictions administratives ;
- enfin, le patrimoine des élus doit être contrôlé en début puis en fin de mandat, de manière à s'assurer qu'il n'ont pas profité de leurs fonctions pour s'enrichir indûment ; ce contrôle est assuré par une seconde instance, la commission pour la transparence financière de la vie politique (ou CTVP).

En outre, le législateur a décidé d'utiliser le dispositif d'aide financière aux partis politiques comme moyen de pression pour les inciter à mieux jouer le jeu de la parité entre les sexes dans l'accès aux mandats électifs : à cet effet, il a institué, en juin 2000, des abattements frappant les formations ne respectant pas la parité lors des législatives, proportionnels aux écarts constatés entre les candidats de sexe masculin et ceux de sexe féminin.

³³ Les évolutions dans ce domaine résultent notamment des textes suivants : loi organique et loi ordinaire du 11 mars 1988 relatives au financement de la vie politique ; loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques ; loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ; loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique ; loi organique du 20 janvier 1995 ; loi du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions ; loi du 11 avril 2003 (dispositions relatives au financement des partis politiques) et ordonnance du 8 décembre 2003 portant simplification administrative en matière électorale ; loi organique du 5 avril 2006 (élection présidentielle). Beaucoup de ces textes ont été codifiés dans le code électoral.

I – LES FINANCES DES PARTIS POLITIQUES

1 – Les dépenses des partis politiques

En France, comme d'ailleurs dans toutes les démocraties comparables, les partis politiques doivent faire face à des dépenses de toute sorte, notamment la location de locaux et de permanences, des frais de matériel, de secrétariat et d'affranchissement, des frais de promotion et de communication, des études et des sondages et, bien souvent, la rémunération de permanents et la confection du journal du parti.

Surtout, les partis engagent des sommes considérables pour soutenir leurs candidats au moment des élections, comme l'illustrent les frais de campagne exposés par les quatre principaux candidats à la dernière élection présidentielle de 2007 :

Candidat	Coût total de la campagne
Nicolas Sarkozy	21 175 141 €
Ségolène Royal	20 815 003 €
François Bayrou	9 745 197 €
Jean-Marie Le Pen	9 360 632 €

Les dépenses occasionnées par les autres consultations nationales ou locales atteignent pareillement des montants considérables, comme on le constate dans le tableau ci-après :

Élections de 2004	Montant total du remboursement de l'État
Élections cantonales	23,87 millions d'euros
Élections régionales	32,30 millions d'euros
Élections européennes	25,51 millions d'euros

En définitive, l'émergence du «marketing politique» et le coût croissant des campagnes de communication audiovisuelle ont fait exploser les dépenses des partis politiques depuis le début de la V^e République. Dans le même temps, on a assisté à une concentration des budgets sur un nombre de plus en plus restreint de grandes formations, tandis que beaucoup de petits partis végètent, faute de ressources suffisantes³⁴.

2 – Les ressources des partis politiques

Pour financer leurs dépenses, les partis disposent de deux sources principales : un financement privé, généralement modeste, et l'aide publique de l'État, dont la part est devenue déterminante.

a – Le financement privé

En premier lieu, les partis peuvent percevoir des cotisations de leurs adhérents. Cela étant, les contributions des membres de base ne représentent souvent qu'une très faible part des ressources du parti (la cotisation perçue auprès des élus locaux et des parlementaires adhérents est généralement plus élevée, la pratique variant toutefois beaucoup d'un parti à l'autre)³⁵.

Les partis peuvent disposer d'autres revenus privés, mais dans les limites étroites d'une législation de plus en plus restrictive : ressources provenant d'activités commerciales ou industrielles du parti, legs... Entrent également dans cette catégorie les «dons des personnes physiques» régis par les lois de 1995, étant entendu que depuis cette même date les personnes morales, quelles qu'elles soient (les entreprises notamment), ne sont plus autorisées à verser le moindre don ni le moindre avantage en nature aux partis politiques. En dépit d'une incitation fiscale, les contributions volontaires des personnes physiques restent traditionnellement faibles.

³⁴ Dans son avis relatif à la publication des comptes des partis et groupements politiques pour 2006 (paru en décembre 2007), la CCFP relève d'ailleurs que de nombreux partis présentent des comptes déficitaires, pour un solde total cumulé de plus de 7,8 millions d'euros, alors même que l'exercice n'avait été marqué par aucune élection générale.

³⁵ Selon des estimations approximatives, les cotisations des adhérents et des militants représenteraient environ 15 % des ressources des formations percevant l'aide publique (cf. infra).

b – Le financement public

Les dispositions des lois de 1988 et subséquentes, en instituant une aide financière de l'État au profit des partis et groupements politiques, ont amorcé le processus de leur financement public, aujourd'hui prépondérant. Ainsi, chaque année, des crédits sont inscrits dans le projet de loi de finances pour être affectés aux partis et groupements politiques. Ces crédits sont répartis entre les partis et groupements, pour moitié à raison de leurs résultats aux dernières élections législatives (« 1^{re} fraction ») et pour moitié à ceux qui perçoivent la 1^{re} fraction, en fonction de leur représentation au Parlement (« 2^e fraction »).

Il convient de bien mesurer la nature du dispositif légal d'aide de l'État au financement des partis et groupements politiques. Car si cette aide est réservée aux partis et groupements politiques satisfaisant à un certain nombre d'exigences légales, ces exigences ne constituent pas, pour autant, des obligations générales imposées aux partis. En effet, en vertu de l'article 3 de la Constitution, ceux-ci se forment et s'administrent librement ; aucun parti n'est donc tenu de se soumettre aux exigences comptables prévues par la loi. Mais s'il n'y satisfait pas, il renonce à la possibilité de percevoir l'aide financière de l'État.

Quoi qu'il en soit, l'aide de l'État est devenue, désormais, la première source de financement des partis politiques. Son montant, dont la répartition est publiée chaque année au Journal officiel, s'est élevé en 2007 à 73,210 millions d'euros (dont 33 millions au titre de la 1^{re} fraction et 40 millions au titre de la 2^e fraction) répartis entre plus de 50 partis ou groupements, dont 19 exerçant principalement leur activité dans les seules collectivités locales d'outre-mer.

Ce dispositif s'est révélé performant puisqu'il a permis de régler en toute transparence la difficulté qu'aurait pu faire naître l'interdiction de la participation des entreprises au financement de la vie politique à partir de 1995. Cela étant, le régime actuel, déjà ajusté à plusieurs reprises, a eu pour effet pervers d'inciter les partis à multiplier les candidatures pour bénéficier d'une manne financière plus importante. A titre indicatif, il se révèle ainsi que chaque voix obtenue rapporte chaque année environ 1,70 € (jusqu'aux législatives suivantes) ; on comprend mieux, dès lors, « l'inflation de candidatures » constatée au premier tour des législatives. Pour tenter de l'endiguer, le Parlement a adopté une nouvelle loi prévoyant que la fraction attribuée en fonction des résultats aux dernières législatives serait désormais réservée aux seuls partis et groupements politiques ayant atteint 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions, c'est-à-dire aux seules formations offrant des garanties de représentativité suffisantes³⁶.

L'État accorde également aux partis, sous différentes formes subsidiaires, des moyens dont la contre-valeur peut être considérée comme un financement indirect :

- c'est ainsi que les formations politiques représentées par des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale ou au Sénat, en dehors des campagnes électorales, disposent d'un « droit d'antenne » leur permettant de s'exprimer sur les chaînes publiques de radio et de télévision ;
- de même, l'État accorde aux partis politiques quelques allègements fiscaux (impôt sur les sociétés à taux réduit) sur certains de leurs revenus propres (location de leurs immeubles bâtis et non bâtis par exemple).

c – L'instrument d'incitation en faveur de la parité des sexes face aux mandats électoraux

A la suite de l'inscription dans la Constitution du « principe de parité », la loi adoptée le 6 juin 2000 prévoit une sanction financière à l'égard des partis n'ayant pas respecté ce principe. Ainsi, lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à une formation politique, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, dépasse 2 % du nombre total de ses candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total des candidats.

Les sanctions se sont élevées à un total de 7,05 millions d'euros en 2005, soit près de 10 % de l'aide totale accordée par l'État aux partis politiques : faut-il y voir un signe d'efficacité ou, comme d'autres le soutiennent, une preuve que les partis politiques n'ont pas encore bien intégré les réflexes de l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives ?

³⁶ Article 34 de la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003. Ce choix de 50 circonscriptions tient au fait que dans sa décision du 11 janvier 1990, le Conseil constitutionnel avait refusé la disposition selon laquelle la première fraction de l'aide aurait été réservée aux partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 75 circonscriptions, considérant que ce dispositif aurait compromis « l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions ».

d – La question du financement des partis politiques européens

L'enjeu des élections européennes, l'intérêt croissant des Parlements nationaux envers la législation communautaire et, d'une manière générale, l'imbrication chaque jour plus étroite de la vie politique nationale et des problématiques européennes posent la question nouvelle des partis politiques européens et, incidemment, celle de leur financement (qui pourrait d'ailleurs interférer avec celui des partis nationaux).

Dans cette perspective, l'Union européenne a adopté un Règlement (entré en vigueur en 2004) relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen, qui détermine, en particulier, les modalités de reconnaissance des partis concernés et leur droit d'accès au financement communautaire.

Fin 2007, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen a proposé de faire évoluer le dispositif expérimental adopté en 2003, et de supprimer l'interdiction jusqu'à présent faite aux partis européens de participer au financement des élections européennes ; en contrepartie, le financement communautaire pourrait atteindre désormais 85 % des dépenses des partis concernés. Par ailleurs, le principe serait maintenu que le financement communautaire ne devrait en aucune circonstance constituer des financements directs ou indirects des partis nationaux ou de leurs candidats.

Quoi qu'il en advienne, on peut attendre une évolution du régime actuel, dont les élections européennes de 2009 donneront sans doute la mesure.

II – LE FINANCEMENT DES CAMPAGNES ELECTORALES

Le dispositif institué en 1995 concerne pour l'essentiel les circonscriptions électorales d'au moins 9 000 habitants (il ne s'applique que partiellement dans les petites communes et les cantons les moins peuplés). Ses lignes directrices, inchangées depuis lors, s'articulent autour de cinq principes³⁷ :

- ▶ **Premier principe** : tout candidat qui entend recueillir des dons pour l'organisation de sa campagne est tenu de passer par un mandataire financier qui peut être, selon les cas, une personne physique nommément désignée ou une association de financement électorale, constituée sous le régime de la loi de 1901 sur les associations. Ce mandataire financier est seul habilité à recueillir les fonds servant à couvrir les frais de campagne et à assurer le paiement des dépenses (les candidats se voyant donc interdire tout manquement direct d'argent).
- ▶ **Deuxième principe** : le montant des dépenses électorales est plafonné en fonction du nombre d'habitants dans la circonscription considérée (pour certaines élections comme l'élection présidentielle ou l'élection des parlementaires européens, ce plafond est directement déterminé par la loi). Le plafond initial, fixé par la loi, est actualisé tous les trois ans par voie réglementaire en fonction de l'évolution de l'indice des prix
- ▶ **Troisième principe** : le mandataire financier doit établir un compte de campagne récapitulant l'ensemble des ressources et des dépenses imputables à la campagne électorale ; ce compte, certifié par un expert comptable, sera transmis aux fins de contrôle à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.
- ▶ **Quatrième principe** : la CCFP approuve (le cas échéant après réformation) ou rejette le compte de campagne qui lui est ainsi soumis ; en cas de rejet, elle saisit le juge de l'élection qui peut, si l'irrégularité est avérée, prononcer la démission d'office de l'élu et l'inéligibilité pour un an du candidat fautif (ce qui l'empêche donc de se représenter à l'élection suivante).

³⁷ *Le régime du financement de la campagne électorale en vue des élections présidentielles et de la prise en charge des frais de campagne des candidats diffère quelque peu du système applicable aux autres élections. Par ailleurs, le dispositif était initialement placé sous le contrôle du Conseil constitutionnel et non de la CCFP ; cette singularité a disparu avec la loi organique du 5 avril 2006, dont l'article 2 confie désormais à la CCFP le contrôle du financement de l'élection présidentielle, la mesure devant jouer pour la première fois lors de l'élection présidentielle d'avril-mai 2007. En cas de contestation des décisions de la CCFP, les candidats pourront former un recours devant la Conseil constitutionnel.*

► **Cinquième principe** : si leur compte est approuvé, l'État accorde aux candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour³⁸, un remboursement forfaitaire pouvant atteindre 50 % du montant du plafond des dépenses dans la circonscription considérée, dans la limite des sommes effectivement dépensées ; en clair, ce dispositif permet au candidat de bénéficier d'une prise en charge par l'État de 100 % de ses frais de campagne, pour peu qu'il ait veillé à ne pas dépenser plus que 50 % du plafond autorisé.

Par exemple, si le plafond des dépenses dans la circonscription s'élève à 30 000 €, le remboursement de l'État pourra atteindre 15 000 € ; un candidat qui n'aurait dépensé que 14 000 € sera défrayé intégralement de ses frais de campagne.

A cette aide, s'ajoute une prise en charge par l'État des frais afférents à la «propagande officielle», définie comme le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, les circulaires, les affiches et les frais d'affichage réglementaires (ces frais sont remboursés sur la base d'un barème officiel aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés³⁹).

Tel que décrit ci-avant, **le dispositif de financement des campagnes électorales demeure certes perfectible** (la CCFP émet régulièrement d'intéressantes suggestions à ce sujet) **mais il a prouvé son efficacité en mettant un terme à certaines dérives antérieures** (l'opacité des ressources et l'inflation des dépenses, notamment) ; dans l'ensemble, il est généralement bien accepté par les candidats et les partis politiques.

✧ **La réglementation applicable aux sénateurs**

La campagne électorale en vue de l'élection au Sénat s'organise de manière très différente que celle des autres élections, et les sommes à engager sont infiniment moindres.

En effet, la « cible » des candidats –en l'occurrence, les quelques centaines ou les quelques millions de grands électeurs du département– doivent être contactés de manière personnalisée sur une période qui, en pratique, s'échelonne sur deux ou trois ans avant le scrutin.

En revanche, les candidats n'ont jamais à faire appel aux moyens dispendieux de la propagande électorale et politique habituelle, comme l'organisation de meetings et réunions publiques, la diffusion de spots sur les ondes radio ou les chaînes de télévision, la distribution de tracts ou une campagne d'affichage grand format.

Dès lors, les frais de campagne électorale des sénateurs demeurent très modestes et n'ont qu'une incidence insignifiante sur les résultats. Aussi le législateur n'a-t-il pas jugé nécessaire d'appliquer aux campagnes en vue des sénatoriales les mêmes restrictions ou interdictions que pour les autres scrutins.

En pratique, deux règles seulement s'imposent :

- l'interdiction des dons et des avantages consentis par des personnes morales autres que les partis ou groupements politiques (article L. 52-8, alinéa 2, du code électoral rendu applicable par l'article L. 308-1 dudit code) ;
- l'interdiction du financement de la campagne par un État étranger ou une personne morale de droit étranger (art. L. 52-8, alinéa 5).

En contrepartie, les dépenses ne sont pas soumises à un plafonnement particulier, les candidats n'ont pas à établir de compte de campagne et les frais de la campagne ne peuvent être remboursés par l'État.

Autant qu'on puisse en juger, ce système n'a pas soulevé de difficultés particulières lors des derniers renouvellements partiels du Sénat (2001 à 2004), le Conseil constitutionnel n'ayant d'ailleurs été saisi que d'un nombre minime de griefs concernant le financement de la campagne sénatoriale proprement dite.

³⁸ Par exception au seuil général des 5 %, la loi du 11 avril 2003 a ramené ce pourcentage à « 3% et plus » des suffrages exprimés pour l'élection des représentants au Parlement européen.

³⁹ Pour les élections européennes, ce pourcentage a pareillement été ramené à 3 % par la loi du 11 avril 2003.

III – LA TRANSPARENCE DU PATRIMOINE DES ÉLUS

Outre le financement des partis politiques et des campagnes électorales, un des objectifs du législateur en 1988 était aussi d'assurer la transparence du patrimoine des élus, de manière à pouvoir vérifier qu'ils ne profitent pas de leurs fonctions électives pour s'enrichir indûment. A cet effet, il a été institué une obligation de déclaration de patrimoine, déposée en début puis en fin de mandat. Le contrôle des déclarations de patrimoine incombe à la commission pour la transparence de la vie politique (à ne pas confondre avec la CCFP).

Le régime et les modalités concrètes d'établissement et de dépôt des déclarations de patrimoine des sénateurs sont exposés dans la fiche n° 1.8.

CHAPITRE II – LES STRUCTURES POLITIQUES DU SÉNAT

Fiche 2.1 ••• Le Bureau du Sénat

Fiche 2.2 ••• Les groupes politiques

Annexe : Les compétences attribuées par le Règlement du Sénat aux présidents des groupes politiques

Fiche 2.3 ••• Les commissions permanentes

Fiche n° 2.1 – Le Bureau du Sénat

L'essentiel...

Composé du président, des vice-présidents, des questeurs et de secrétaires, le Bureau est l'organe directeur du Sénat. Toutes les sensibilités des groupes politiques y sont obligatoirement représentées.

La Constitution n'évoque le Bureau des assemblées que de manière incidente : lorsqu'il est nécessaire d'avoir son autorisation pour prendre à l'encontre d'un parlementaire des mesures privatives ou restrictives de liberté (art. 26) et au moment de la réunion du Parlement en Congrès pour la révision de la Constitution (art. 89).

Le Règlement du Sénat, mais également la loi, reconnaissent en revanche au Bureau de larges compétences collégiales dans le fonctionnement interne du Sénat.

Parmi les membres du Bureau, une place prééminente est accordée au président du Sénat, deuxième personnage de l'État. Celui-ci dispose, en vertu des textes constitutionnels, législatifs ou réglementaires, de pouvoirs qui marquent son importance dans le fonctionnement, tant du Sénat que des institutions. C'est le Président du Sénat, en particulier, qui assure l'intérim du Chef de l'État en cas de vacance ou d'empêchement de la Présidence de la République.

Les vice-présidents, les questeurs et les secrétaires sont également investis de missions précises.

Le Bureau a constitué en son sein des délégations (dont la présidence est généralement confiée à l'un des vice-présidents) chargées, sur un point déterminé, d'alléger ses travaux et de préparer ses décisions (la délégation à la coopération interparlementaire et aux groupes d'amitié, par exemple). Au cœur de l'institution sénatoriale, le Bureau peut également constituer des groupes de travail sur des sujets intéressant le fonctionnement du Sénat ou le mandat des sénateurs, dont les conclusions peuvent, le cas échéant, être relayées par des propositions de loi.

I - COMPOSITION ET MODE D'ÉLECTION DU BUREAU

Le Bureau du Sénat est composé de 22 sénateurs : le président, les 6 vice-présidents, les 3 questeurs et 12 secrétaires.

Le Bureau est renouvelé tous les trois ans, après chaque renouvellement partiel du Sénat.

Les règles qui président à l'élection des membres du Bureau permettent d'assurer en son sein une représentation équilibrée de tous les groupes politiques selon leur importance numérique.

C'est ainsi qu'il est d'abord procédé à l'élection du président, puis à celle des vice-présidents et des questeurs, enfin à la nomination des secrétaires.

1 - Installation du Bureau d'âge

Au cours de la première séance de la session ordinaire qui suit son renouvellement triennal, le Sénat commence par installer un Bureau d'âge, présidé par le doyen de l'assemblée et composé en outre des six plus jeunes sénateurs présents qui remplissent les fonctions de secrétaires jusqu'à l'élection du Bureau définitif. Le Bureau d'âge a pour seule mission de faire procéder à l'élection du président du Sénat, mais avant le scrutin, il est d'usage que le doyen d'âge adresse à ses collègues une allocution, où il fait part de quelques réflexions inspirées par son expérience de la vie parlementaire.

2 - Élection du président du Sénat

Sous la présidence du doyen d'âge, il est procédé à l'*élection du président* du Sénat par un scrutin secret à la tribune : chaque sénateur dépose dans une urne placée sur la tribune des orateurs un bulletin portant le nom du candidat pour lequel il vote.

Pour être élu, le président doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés au premier ou au deuxième tour de scrutin ; au troisième tour, la majorité relative est suffisante. En cas d'égalité, le plus âgé l'emporte.

Après l'annonce du résultat du scrutin par le président d'âge, le président élu gagne immédiatement la tribune et annonce la date de la séance suivante au cours de laquelle les membres du Bureau du Sénat seront eux-mêmes élus.

3 - Élection des vice-présidents et des questeurs

Les *vice-présidents et les questeurs* sont également élus au scrutin secret à la tribune. Chaque sénateur vote avec deux bulletins distincts, l'un portant les noms de six candidats aux postes de vice-présidents, l'autre portant les noms de trois candidats questeurs. Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise au premier ou au deuxième tour de scrutin par l'un ou plusieurs des candidats, au troisième tour, la majorité relative suffit.

4 - Désignation des secrétaires

En revanche, les secrétaires sont nommés à partir d'une liste établie par les présidents des groupes politiques après l'élection des vice-présidents et des questeurs suivant la représentation proportionnelle des groupes, en tenant compte des résultats acquis à la suite de l'élection du président, des vice-présidents et des questeurs. Cette liste est ensuite remise au président qui la fait afficher. S'il n'y a pas d'opposition, le président proclame la nomination des secrétaires⁴⁰.

Dès l'élection du Bureau définitif, le président en communique la liste au président de la République et au président de l'Assemblée nationale. Il est d'usage que dans les jours suivants, le président de la République donne audience au nouveau Bureau qui lui est présenté par le président du Sénat.

II - LES RESPONSABILITÉS COLLÉGIALES DU BUREAU

Aux termes de l'article 2 du Règlement du Sénat, le Bureau « *a tous pouvoirs pour présider aux délibérations du Sénat et pour organiser et diriger tous les services dans les conditions déterminées par le présent règlement* ». Des compétences particulières lui ont été reconnues par la loi.

Ses attributions collégiales peuvent être distinguées selon qu'elles concernent le fonctionnement du Sénat du point de vue législatif, le statut des sénateurs ou l'organisation et la direction des services.

1 - Responsabilités relatives au fonctionnement législatif du Sénat

1.1 - Du point de vue du fonctionnement législatif du Sénat, le Bureau dispose d'un **pouvoir réglementaire** lui permettant de compléter et de préciser le Règlement du Sénat, sous la forme d'une instruction générale du Bureau, qui est publiée en annexe au Règlement. Plus généralement, le Bureau peut être appelé à intervenir pour interpréter les dispositions du Règlement.

1.2 - En outre, le Bureau est investi par le Règlement lui-même du pouvoir de **trancher un certain nombre de points de procédure ou de discipline**.

Le Bureau est ainsi juge de la **recevabilité** du dépôt des **propositions de loi** susceptibles d'avoir des conséquences financières. Si le Bureau estime que la proposition de loi qui lui a été soumise n'est pas recevable au regard de l'article 40 de la Constitution, elle ne sera pas imprimée, ni distribuée aux membres de l'assemblée (art. 24 du Règlement)⁴¹.

⁴⁰ En cas d'opposition prise en considération par le Sénat, la liste est annulée et il incombe aux présidents des groupes d'élaborer une nouvelle liste sur laquelle il est statué dans les mêmes conditions que la précédente.

⁴¹ La compétence du Bureau quant à la recevabilité des propositions de loi s'exerce en amont, c'est-à-dire au moment du dépôt. En aval, lorsqu'est opposée l'irrecevabilité financière en cours de discussion, l'exception relève de la compétence de la commission des Finances.

Le Bureau intervient en cas de **contestation du procès-verbal** de la séance publique. Il examine les propositions de modifications demandées et communique sa décision au Sénat (art. 33 du Règlement).

S'agissant de la tenue de la séance, il incombe au Bureau de constater si le **quorum** est atteint dans les cas où trente sénateurs demandent qu'il soit vérifié avant l'ouverture d'un vote (art. 51 du Règlement).

* En ce qui concerne la discipline applicable aux sénateurs, le Bureau peut être appelé à examiner en dernier ressort les motifs de délégations de vote que les sénateurs sont autorisés à effectuer, ainsi que les éventuelles demandes de congé adressées au président du Sénat (art. 63 et 64 du Règlement).

* Hormis les questions de procédure et de discipline, le Bureau intervient dans le fonctionnement des commissions : il examine les dépenses prévues pour l'organisation de missions d'information. Son approbation est nécessaire avant que le Sénat se prononce définitivement sur les demandes de missions d'information présentées par les commissions permanentes (art. 21 du Règlement), sauf en cas de mission ponctuelle et urgente.

* Enfin, le Bureau autorise la création des groupes interparlementaires et des groupes d'études.

1.3 - S'agissant du **statut des sénateurs**, le législateur a investi le Bureau de la mission d'examiner si les activités professionnelles déclarées par les sénateurs sont compatibles avec leur mandat parlementaire (art. L. O. 151 du code électoral).

En application de l'article 26, alinéa 2 de la Constitution, l'autorisation du Bureau est requise lorsqu'il est envisagé de prendre à l'encontre d'un sénateur des mesures privatives ou restrictives de liberté.

En outre, le Bureau est chargé d'appliquer certaines dispositions relatives au financement de la vie politique. Il reçoit ainsi, chaque année au cours du mois de novembre, les déclarations d'appartenance à un parti ou à un groupement politique en vue de la répartition de la dotation annuelle du financement des partis politiques.

2 - Responsabilités relatives au fonctionnement administratif du Sénat

2.1 - En ce qui concerne l'organisation des services et le fonctionnement administratif du Sénat, le Bureau a des compétences très larges, la gestion courante étant cependant déléguée aux questeurs : aux termes de l'article 101 du Règlement du Sénat, le Bureau a, au point de vue administratif, l'autorité sur les services, les questeurs en assurant la direction sous son contrôle.

Le Bureau dispose à cet effet d'un **pouvoir réglementaire étendu**. Il arrête le Règlement intérieur qui fixe l'organisation, les attributions et le fonctionnement des services ainsi que le statut du personnel et les rapports entre l'administration du Sénat et les organisations professionnelles. Il détermine par un règlement spécial les règles applicables à la comptabilité autonome du Sénat.

2.2 - Dans le cadre du règlement intérieur, le Bureau est investi d'un **pouvoir de nomination** aux grades les plus élevés de la fonction publique sénatoriale : il nomme ainsi les secrétaires généraux et les directeurs de service.

Plus généralement, il peut être saisi - par le président, par les questeurs ou par tout autre de ses membres - de toute question concernant la marche des services ou le fonctionnement administratif du Sénat.

Le Bureau se réunit à raison d'une fois par mois environ. Au cours de ces réunions, il délibère sur le rapport du président ou des questeurs. Les questions relatives au statut du personnel et à son application, ou aux missions d'information, comptent parmi celles qui viennent le plus régulièrement à l'ordre du jour. En revanche, il est rare que le Bureau soit appelé à intervenir en dernier ressort sur des questions de procédure ou de discipline relevant de sa compétence.

Fiche n° 2.2 – Les groupes politiques

L'essentiel...

Le Sénat comptait au 1^{er} février 2008 cinq groupes politiques réunissant au total 324 sénateurs (sur 330 sièges pourvus), soit la quasi-totalité des sièges. 6 sénateurs seulement n'ont pas adhéré à un groupe politique : c'est dire la part essentielle que prennent les groupes politiques dans le fonctionnement de l'institution sénatoriale.

Pourtant, jusqu'au début du XX^e siècle, les assemblées françaises refusèrent de reconnaître officiellement les groupes politiques.

Certes, selon une tendance naturelle, les parlementaires rapprochés par l'origine locale ou la doctrine se sont réunis, occasionnellement d'abord, régulièrement ensuite, pour confronter leurs opinions et préparer les débats mais les règlements des assemblées ne reconnaissaient à ces groupes aucun rôle ni fonction dans l'organisation du travail parlementaire. Cette réticence était fondée sur la crainte de voir les parlementaires dépouillés de leur liberté et de certains de leurs droits ou prérogatives au profit des groupes politiques.

C'est seulement à partir de 1910 que l'existence des groupes est consacrée. Ils sont devenus aujourd'hui un rouage essentiel de l'activité parlementaire, évolution parfaitement logique dans une assemblée politique où les affinités partisans et les réflexes de groupe exercent une influence au moins aussi déterminante que les considérations techniques ou les opinions individuelles.

Les sénateurs peuvent adhérer au groupe politique de leur choix. Ils le peuvent mais n'y sont pas obligés : «*Nul ne peut être contraint de faire partie d'un groupe*» précise le Règlement (article 5). La liberté de choix des sénateurs n'est limitée que sur un point : un sénateur ne peut être membre de deux groupes.

I - CONSTITUTION ET ORGANISATION INTERNE

Les groupes se constituent ou se reconstituent à chaque renouvellement triennal du Sénat.

1 - Constitution d'un groupe politique

La formation et la reconnaissance d'un groupe politique sont subordonnées à deux conditions :

- un effectif minimum : chaque groupe doit compter au moins 15 membres, soit un peu moins de 5 % de l'effectif total du Sénat⁴². Cette condition garantit une représentativité minimum des groupes, tout en évitant une trop grande dispersion des votes ;
- une déclaration politique signée de ses membres formulant les objectifs et les moyens de la politique préconisée par le groupe.

Ni le Bureau ni le Sénat ne peuvent s'ériger en juge d'une déclaration et la refuser pour des motifs tirés, par exemple, de son caractère inconstitutionnel. En revanche, le Règlement du Sénat prohibe la constitution des groupes sur la base d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels.

La liberté laissée aux sénateurs quant à leur adhésion politique au sein du Sénat se décline dans le degré de leur affiliation à tel ou tel groupe :

- il peut s'agir d'une affiliation à part entière fondée sur une profonde communauté d'idées, avec pour corollaire une certaine discipline, dont la rigueur varie selon les groupes ;

⁴²Par comparaison, l'Assemblée nationale exige au moins 20 membres, mais ce nombre plus élevé ne représente, en proportion, que 3,5 % de son effectif total.

- il peut s'agir aussi d'une affiliation moins stricte, n'imposant pas, notamment, la position commune de vote du groupe, mais néanmoins subordonnée à l'agrément de ce dernier ; le sénateur est alors dit « apparenté » ;
- il existe enfin un lien encore plus lâche : le rattachement administratif, n'impliquant qu'un simple accord de tendance, et qui vise surtout à procurer au sénateur rattaché des facilités de travail.

Le nombre et la composition des groupes varient avec le temps. Aujourd'hui, le Sénat compte cinq groupes politiques (hors les non-inscrits) : le groupe Communiste Républicain et Citoyen (CRC), le groupe de l'Union Centriste-UDF (UC-UDF), le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE), le groupe Socialiste (SOC), le groupe Union pour un Mouvement Populaire (UMP).

Les sénateurs non inscrits ont constitué pendant longtemps un groupe dont les membres déposaient et publiaient régulièrement la déclaration politique prescrite par le Règlement. Actuellement, pour des raisons d'effectif, principalement (ils sont moins de 15), ces sénateurs ne peuvent pas se constituer en groupe et forment, en application du Règlement du Sénat, une réunion administrative qui élit un délégué pour la représenter et qui dispose de certains droits pour la répartition des sièges dans les commissions et au sein du Bureau du Sénat.

Au 1^{er} février 2008, la répartition des sénateurs entre les groupes politiques se présente comme suit :

CRC⁽¹⁾	UC-UDF⁽²⁾	RDSE⁽³⁾	SOC⁽⁴⁾	UMP⁽⁵⁾	NI⁽⁶⁾
23	30	16	96	159	6

(1) Groupe Communiste Républicain et Citoyen

(2) Groupe de Union centriste-Union pour la démocratie française

(3) Groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen

(4) Groupe Socialiste

(5) Groupe Union pour un Mouvement Populaire

(6) Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe

Dans l'hémicycle, les places attribuées aux sénateurs sont déterminées en fonction de leur appartenance politique après accord des présidents de groupe. Il en va de même, à peu de choses près, pour la répartition des bureaux attribués aux sénateurs dans le Palais du Luxembourg et ses dépendances.

2 - Organisation interne

Le Règlement précise que les groupes constituent librement leurs Bureaux ; la composition de ceux-ci est donc laissée à leur appréciation : en général, le Bureau des groupes comprend un président, deux ou plusieurs vice-présidents, deux ou plusieurs secrétaires.

Les groupes assurent leur fonctionnement intérieur en se dotant d'un secrétariat administratif qui dépend entièrement d'eux pour son recrutement, son statut et son mode de rétribution. Les membres de ce secrétariat ne sont pas des fonctionnaires du Sénat.

Les conditions d'installation matérielle des secrétariats des groupes, d'une part, le droit d'accès et de circulation de leur personnel dans le Palais du Luxembourg et dans les couloirs de l'hémicycle, d'autre part, sont fixés par le Bureau du Sénat sur proposition des Questeurs.

Le Sénat contribue financièrement au fonctionnement des groupes politiques en leur allouant une subvention annuelle dont le montant et les conditions d'attributions ont été modifiées à plusieurs reprises depuis une vingtaine d'années. Depuis octobre 2005, cette subvention est composée de trois fractions : une partie fixe annuelle forfaitaire dont le montant est déterminé chaque année par les Questeurs, une partie proportionnelle (par nombre d'adhérents) et une partie progressive plafonnée selon un certain pourcentage (entre 10 et 45 %) de la partie fixe en fonction d'un barème d'effectif à trois tranches (effectif égal ou supérieur à 16 membres, compris entre 21 et 25 membres et égal ou supérieur à 26 membres).

En outre, les groupes dont l'effectif atteint une proportion très élevée de l'effectif total du Sénat (le quart ou le tiers, selon le cas) bénéficient d'allocations complémentaires en crédits ou en moyens de fonctionnement.

II - RÔLE DES GROUPES POLITIQUES

Les groupes politiques, progressivement reconnus comme organes internes du Sénat, répartissent leurs membres à la représentation proportionnelle au sein des commissions permanentes. La représentation proportionnelle intervient également dans la nomination des secrétaires du Sénat et la répartition des autres postes du Bureau du Sénat et de ses commissions.

Les groupes politiques, et notamment leur président, exercent un rôle important aux divers stades de la procédure législative :

- ils interviennent dans la **fixation de l'ordre du jour**. Les présidents de groupes sont membres de la Conférence des présidents au même titre que les présidents de commissions ;
- ils prennent position par la **présentation d'amendements** et, éventuellement, conviennent d'une position de vote commune au sujet des textes examinés en commission puis en séance plénière. Ils ont le pouvoir de **demandeur le vote par scrutin public** par l'intermédiaire de chaque président de groupe ;
- **le Règlement du Sénat précise que le groupe est seul habilité à procéder à certains actes**, par exemple l'inscription des orateurs dans les débats organisés et pour les questions d'actualité au Gouvernement.

Le Règlement du Sénat dispose, notamment, que les présidents de groupe peuvent demander :

- la constitution d'une commission spéciale pour l'examen d'un projet de loi,
- un vote au scrutin public ordinaire,
- un vote sans débat ou avec débat restreint,
- l'examen par le Sénat d'une résolution d'une commission sur une proposition d'acte de la Communauté européenne, etc.

N.B. – La liste des compétences attribuées par le Règlement du Sénat aux présidents des groupes politiques figure en annexe de la présente fiche.

Au-delà de ces prérogatives réglementaires, les présidents des groupes politiques jouent un rôle primordial dans le fonctionnement du Sénat. Interlocuteurs privilégiés, au même titre que les présidents des commissions, de la présidence et du Bureau du Sénat, ils sont aussi souvent les porte-parole de leur groupe dans les débats importants.

L'influence des groupes politiques au sein du Sénat tend à faire d'eux les correspondants naturels des partis politiques et il n'est pas rare qu'ils soient consultés par le président de la République ou le Premier ministre.

Chaque groupe politique du Sénat dispose d'un site internet distinct de celui du Sénat, comportant différentes informations sur la composition et sur les activités du groupe et de ses membres, des renseignements plus généraux sur l'actualité législative, sur les prises de position du groupe sur les débats en cours, etc...

ANNEXE DE LA FICHE N° 2.2

Vers un statut réglementaire de l'opposition : les compétences attribuées aux présidents des groupes politiques

Le Règlement du Sénat confère aux présidents des groupes politiques –quels qu'ils soient- un certain nombre de droits et attributions qui, en tant que tels, constituent des éléments du statut de l'opposition : ces compétences garantissent en effet aux groupes de l'opposition, au même titre qu'à ceux de la majorité, de participer à la prise de décisions collectives, d'être représentés dans les organes internes du Sénat, d'être informés des procédures en cours et, le cas échéant, d'user d'un droit de demande, de proposition ou d'opposition. En marge du Règlement, le Bureau du Sénat et la Conférence des Présidents ont par ailleurs reconnu des droits (notamment un « droit de tirage » sur l'ordre du jour réservé) qui garantissent à l'opposition de pouvoir, au même titre que la majorité, soumettre au Sénat un certain nombre d'initiatives.

1 - PARTICIPATION AUX TRAVAUX DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS (art. 29)

Les vice-présidents du Sénat, les présidents des commissions permanentes, les présidents des commissions spéciales intéressées, le président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, le rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation et les présidents des groupes composent la Conférence des présidents (sur le rôle de cette importante instance, cf. fiche n° 3.6).

2 - COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE COMPOSITION DE CERTAINES INSTANCES INTERNES

- **Bureau du Sénat** (art. 3) : après l'élection des vice-présidents et des questeurs du Sénat, les présidents des groupes se réunissent pour établir la liste des candidats aux fonctions de secrétaire selon la représentation proportionnelle des groupes et compte tenu de la représentation acquise aux groupes aux autres postes du Bureau. Il peut être fait opposition à cette liste pour inapplication de la représentation proportionnelle, l'opposition devant être rédigée par écrit et signée par trente sénateurs au moins ou le président d'un groupe. Dans ce cas, le Président la porte à la connaissance du Sénat qui statue sur sa prise en considération. La prise en considération entraîne l'annulation de la liste litigieuse, les présidents des groupes se réunissant immédiatement pour établir une nouvelle liste sur laquelle il est statué dans les mêmes conditions que pour la première.
- **Commissions permanentes** (art. 8) : pour la nomination des membres des commissions permanentes, les bureaux des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, après s'être concertés, remettent au Président du Sénat la liste des candidats qu'ils ont établie conformément à la règle de la proportionnalité. Pendant un délai d'une heure après cet avis, il peut être fait opposition à la liste des candidats ainsi présentés. Si cette opposition est fondée sur le non-respect des règles de la représentation proportionnelle, elle doit être rédigée par écrit et signée par un président de groupe ou par trente sénateurs au moins. Si l'opposition n'est pas fondée sur le non-respect des règles de la représentation proportionnelle, elle doit être rédigée par écrit et signée par trois présidents de groupe ou par soixante sénateurs.
- **Commissions mixtes paritaires** (art. 12) : la liste des candidats est établie par la commission permanente compétente. Il peut être fait opposition aux propositions de la commission, cette opposition devant être rédigée par écrit et signée par trente sénateurs au moins ou un président de groupe (si l'opposition n'est pas prise en considération par le Sénat, il est procédé à la désignation des candidats par un vote au scrutin plurinominal en séance plénière).
- **Commissions spéciales** (art. 10 et 16) : la constitution d'une commission spéciale peut être décidée par le Sénat sur la demande soit du président d'une commission permanente, soit du président d'un groupe. Cette demande est aussitôt affichée et notifiée au Gouvernement et aux présidents des groupes et des commissions permanentes. Elle est considérée comme adoptée si, avant la deuxième séance qui suit cet affichage, le Président du Sénat n'a été saisi d'aucune opposition par le Gouvernement ou le président d'un groupe. Pour la nomination des membres des commissions spéciales, une liste de candidats est établie par les présidents des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, conformément à la règle de la proportionnalité, après consultation préalable des présidents des commissions permanentes. La recevabilité des oppositions à la liste des candidats et la procédure applicable en cas d'opposition sont les mêmes que pour la composition des commissions permanentes (cf. *supra*), avec par conséquent la reconnaissance de droits identiques pour les présidents des groupes politiques.

- **Commissions d'enquête** (art. 11) : pour la nomination des membres des commissions d'enquête, une liste des candidats est établie par les présidents des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, conformément à la règle de la proportionnalité. La recevabilité des oppositions à la liste des candidats et la procédure applicable en cas d'opposition sont les mêmes que pour la composition des commissions permanentes (*cf. supra*), avec par conséquent la reconnaissance de droits identiques pour les présidents des groupes politiques.
- **Commissions « ad hoc »** (art. 105) : pour la nomination d'une commission chargée d'examiner une proposition de résolution déposée en vue de requérir la suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou de la poursuite d'un sénateur, le Président du Sénat, les présidents des groupes et le délégué de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe se réunissent pour établir la liste des membres de la commission.
- **Commission chargée de vérifier et d'apurer les comptes** (art. 103) : à l'ouverture de chaque session ordinaire, le Sénat nomme, conformément à la règle de la proportionnalité entre les groupes politiques, une commission spéciale de dix membres chargée de vérifier et d'apurer les comptes, où tous les groupes politiques doivent être représentés (le nombre de ses membres étant éventuellement augmenté pour satisfaire à cette obligation). Pour la composition de cette commission, les bureaux des groupes politiques, après s'être concertés, remettent au Président du Sénat la liste des candidats qu'ils ont établie. La recevabilité des oppositions à la liste des candidats et la procédure applicable en cas d'opposition sont les mêmes que pour la composition des commissions permanentes (*cf. supra*), avec par conséquent la reconnaissance de droits identiques pour les présidents des groupes politiques.

3 - DROIT DE DEMANDER UN SCRUTIN PUBLIC (Art. 29)

Le scrutin public ordinaire, lorsqu'il n'est pas de droit, peut être demandé que le Gouvernement, le Président, un ou plusieurs présidents de groupes, la commission saisie au fond, ou par trente sénateurs dont la présence doit être constatée par appel nominal.

4 - COMPÉTENCES DANS L'EXERCICE DU DROIT DE PAROLE EN SÉANCE PLÉNIÈRE (art. 29 bis)

- **Inscription des orateurs dans les discussions organisées** : les inscriptions de parole sont faites, au plus tard la veille du jour de l'ouverture du débat, par les présidents des groupes ou le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, qui indiquent au Président du Sénat l'ordre dans lequel ils souhaitent que les orateurs qu'ils inscrivent soient appelés ainsi que la durée de leur intervention.
- **Classement des orateurs de chaque série** : au début de chaque session ordinaire, les présidents des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe déterminent, par voie de tirage au sort, l'ordre dans lequel seront classés leurs orateurs au sein de chaque série, pour la première discussion générale faisant l'objet d'une organisation (cet ordre s'applique ensuite jusqu'à la fin de la session).

5 - DROITS RELATIFS À LA MISE EN OEUVRE DES PROCÉDURES ABRÉGÉES (art. 47 ter et 29)

- **Droit de demande** : la Conférence des présidents, à la demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement, peut décider le vote sans débat ou le vote après débat restreint d'un projet ou d'une proposition de loi.
- **Droit d'opposition** : le vote sans débat ou le vote après débat restreint ne peut être décidé qu'avec l'accord de tous les présidents des groupes politiques.
- **Droit d'information** : toute modification de l'ordre du jour ou des décisions concernant l'organisation d'un vote sans débat ou après débat restreint est immédiatement portée à la connaissance du Gouvernement, des présidents des groupes et des présidents des commissions.

6 - COMPÉTENCES DANS LA PROCÉDURE D'EXAMEN DES RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES (art. 73 bis)

La proposition de résolution européenne d'une commission devient la résolution du Sénat au terme d'un délai de dix jours francs suivant la date de la distribution du rapport sauf si, dans ce délai, le Président du Sénat, le président d'un groupe, le président de la commission compétente ou d'une commission saisie pour avis, le président de la délégation pour l'Union européenne ou le Gouvernement demande qu'elle soit examinée par le Sénat.

7 - DROITS RELATIFS LA FIXATION DES JOURS SUPPLÉMENTAIRES DE SÉANCE (art. 32 bis)

- **Droit de proposition** : le Sénat peut tenir des jours supplémentaires de séance, soit sur décision du Premier ministre après consultation du Président du Sénat, soit sur décision de la majorité des membres du Sénat. Le Sénat peut également, à la majorité des membres le composant, décider par scrutin public de tenir des jours supplémentaires de séance, sur proposition du Président du Sénat, de la Conférence des présidents, d'un président de groupe ou d'un président de commission permanente ou spéciale.
- **Droit d'information** : dans tous les cas, les présidents des groupes et les présidents des commissions sont informés des jours supplémentaires de séance (qui sont également portés par écrit à la connaissance de chaque sénateur).

8 - COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE REPRÉSENTATION DU SÉNAT DANS LES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

- **Organismes imposant des nominations à la représentation proportionnelle des groupes** (art. 110) : le Président du Sénat communique aux groupes la répartition résultant de leurs effectifs et fixe le délai dans lequel les présidents des groupes doivent lui faire connaître les noms des candidats qu'ils proposent. Il peut être fait opposition par écrit à la liste des candidats, la lettre devant être signée par un président de groupe ou par trente sénateurs au moins (si l'opposition est fondée sur le non-respect des règles de la représentation proportionnelle) ou par trois présidents de groupe ou par soixante sénateurs (dans les autres cas).
- **Organismes où doivent siéger les membres d'une ou plusieurs commissions permanentes** (art. 9) : la ou les commissions intéressées désignent ces membres et les font connaître au ministre intéressé par l'intermédiaire du Président du Sénat. Le président de la commission transmet le ou les noms des candidats au Président du Sénat. Il peut être fait opposition aux propositions de la commission, cette opposition devant être rédigée par écrit et signée par trente sénateurs au moins ou un président de groupe (cette procédure ne s'applique pas lorsque le texte constitutif de l'organisme extraparlamentaire prévoit une procédure particulière de nomination).

9 – QUELQUES DROITS NON ENCORE CONSACRÉS PAR LE RÈGLEMENT DU SÉNAT

Souhaitant renforcer le pluralisme des travaux du Sénat, la Conférence des Présidents et le Bureau du Sénat ont reconnu aux groupes –y compris à ceux de l'opposition- un certain nombre de compétences qui leur permettent de mieux faire valoir leur point de vue propre dans l'action législative.

Ainsi, en 2006, dans le cadre de sa réflexion sur la réforme des méthodes de travail sénatorial, la Conférence des Présidents a-t-elle accordé à chaque groupe politique un « droit de tirage » lui permettant d'inscrire à l'ordre du jour réservé (les « niches parlementaires ») autant de points que leur ouvre leur représentation proportionnelle propre.

Entré en vigueur en décembre 2006, et sur la base des effectifs des groupes début 2007, ce système aboutit à reconnaître neuf « niches » à l'UMP, cinq au groupe socialiste, etc.

Fiche n° 2.3 – Les commissions permanentes

L'essentiel...

Le Sénat ne siège pas uniquement en séance plénière : il comporte également des commissions composées d'un nombre restreint de sénateurs. Tous les sénateurs, à l'exception du Président du Sénat, font partie d'une commission permanente et d'une seule.

Le point clé du fonctionnement et de l'influence des commissions permanentes réside dans le mode de désignation de leurs membres. A cet effet, après chaque renouvellement triennal, les groupes politiques établissent, par accord mutuel et au prorata de leurs effectifs, une liste de candidats qui est affichée puis –normalement- ratifiée par le Sénat.

Fondées sur le principe de la proportionnalité, les commissions permanentes sont ainsi autant de «mini Sénaats» dans lesquels l'assemblée plénière se retrouve pleinement.

Les commissions permanentes jouent un rôle essentiel dans la préparation du travail législatif, dans le contrôle du Gouvernement et dans l'information des sénateurs. La Constitution (article 43) a limité à 6 le nombre des commissions permanentes dans chaque assemblée, de manière à éviter les dérives constatées sous les précédentes Républiques où une inflation de commissions permanentes avait tendance à paralyser l'activité gouvernementale.

Chaque assemblée est maîtresse de la répartition des compétences de ses commissions (en pratique, la répartition adoptée par le Sénat diffère peu de celle de l'Assemblée nationale). Actuellement, les 6 commissions permanentes du Sénat sont les suivantes⁴³ :

- commission des Affaires culturelles (54 membres) ;
- commission des Affaires économiques (78 membres) ;
- commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (54 membres) ;
- commission des Affaires sociales (54 membres) ;
- commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (45 membres)
- commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (45 membres)

I – LES PRINCIPALES MISSIONS DES COMMISSIONS PERMANENTES

▪ Le passage obligé des textes législatifs avant leur examen en séance plénière

La première mission des commissions permanentes consiste en l'examen des projets de loi (l'initiative émanant du Premier ministre) ou des propositions de loi⁴⁴ (l'initiative émanant des membres du Parlement) dont l'objet entre dans leur champ de compétences. Pour chaque projet ou proposition de loi soumis à son examen, la commission nomme l'un de ses membres *rapporteur*.

⁴³ Effectifs des commissions depuis octobre 2004. Conformément à l'article 7 du Règlement du Sénat tel que révisé en mai 2004, l'augmentation progressive du nombre des sièges du Sénat entre 2004 et 2011 donnera lieu à un ajustement à la hausse progressif du nombre des membres de plusieurs commissions permanentes.

⁴⁴ Les textes de nature législative doivent en principe, aux termes de la Constitution, être envoyés, pour examen, à des "commissions spécialement désignées à cet effet" (article 43 de la Constitution). En l'absence d'une demande du Gouvernement ou du Sénat, ils sont transmis à l'une des commissions permanentes. Mais, le régime de droit commun est devenu, en pratique, le régime d'exception, peu de demandes de commissions spéciales étant formulées au Sénat.

Celui-ci a pour mission de préparer, puis de présenter à la commission ses observations sur le texte, consignées dans un rapport, en vue de la séance plénière. A la différence de beaucoup d'autres Parlements, le Gouvernement n'assiste ordinairement pas aux réunions des commissions législatives lorsque celles-ci travaillent sur un projet de loi. Le ministre peut être entendu par la commission s'il le souhaite, mais doit se retirer au moment du vote. Les commissions ne votent pas la loi, mais arrêtent des propositions qu'elles soumettront à la séance plénière : adopter le texte tel quel, le modifier dans tel ou tel sens, etc. Il incombe au rapporteur, au moment de statuer en séance, de défendre la position de sa commission.

Pour un projet de loi, la discussion, dans l'hémicycle, s'engage sur le texte présenté par le Premier ministre ; pour les propositions de loi, les commissions procèdent, normalement, à une réécriture du texte et la discussion s'engage sur leur rédaction.

Le *rapport* sur un projet de loi est généralement assorti de propositions d'amendements soumis au vote du Sénat : modifications pour compléter le texte (amendements d'adjonction), pour en supprimer une partie (amendements de suppression ou de substitution), pour lui donner une toute nouvelle physionomie (contre-projet). Il existe aussi, non plus des rapports au fond, mais des *avis*, élaborés par une ou plusieurs commissions, distinctes de la commission saisie au fond, ayant demandé à être saisies pour avis sur des articles relevant de leur compétence propre.

▪ **Le contrôle du Gouvernement et l'information des sénateurs**

Le rôle des commissions permanentes est aussi de contrôler l'action du Gouvernement, fonction qui passe par une information suffisante des sénateurs sur les matières dont ils auront à contrôler la gestion par le pouvoir exécutif. Dans ce cadre, les commissions s'attachent aussi à surveiller l'application des lois dont elles ont à connaître, en veillant à la publication par le Gouvernement des textes réglementaires correspondants. Dans cette fonction, la permanence est un précieux atout. Elle permet à leurs membres et à leurs fonctionnaires de suivre l'action gouvernementale dans la durée, de rassembler une importante documentation et de rester en contact avec les administrations et les partenaires sociaux concernés.

Le contrôle se traduit concrètement par des investigations des rapporteurs compétents, par des auditions, par la rédaction de rapports d'information, ... (cf. fiche 4.2).

Le cas échéant, **les commissions peuvent constituer, en leur sein, ou entre elles, des missions d'information** et des groupes de travail dont les travaux donnent lieu à la publication de rapports d'information.

Les moyens de contrôle des commissions permanentes ont été considérablement renforcés par la loi n° 96-517 du 14 juin 1996 qui leur a conféré (ainsi qu'aux commissions spéciales) la faculté de demander au Sénat, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas 6 mois, à bénéficier des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête (cf. *infra*).

En 2005 a été mise en place, au sein de la commission des Affaires sociales, une nouvelle structure permanente créée par la loi : la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale.

Les commissions permanentes sont à distinguer :

- * **des commissions spéciales** qui peuvent être créées par le Sénat, à la demande du Gouvernement, du Président du Sénat ou du président d'une commission permanente ou d'un groupe politique, pour examiner un texte spécifique (le recours à cette formule est exceptionnel).
- * **des commissions mixtes paritaires** (les «CMP»), réunies, en cas de désaccord entre le Sénat et l'Assemblée nationale, à l'initiative du Premier ministre (cf. *fiche 3.13*).
- * **des commissions d'enquête** qui peuvent être formées, également à la proportionnelle, pour recueillir des informations soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales (cf. *infra*) ; à la différence des précédentes, elles n'ont donc aucune fonction législative.

II - LES MOYENS : LE RÔLE DU SERVICE DES COMMISSIONS

Le service des Commissions assiste tous les sénateurs engagés dans l'une quelconque des activités visées précédemment.

Il comporte six secrétariats, placés auprès de chacune des commissions permanentes : un responsable y dirige l'activité de ses collaborateurs, tous fonctionnaires du Sénat, investis de compétences précises. Le sénateur rapporteur d'un texte de loi, trouve conseil et assistance auprès d'un fonctionnaire ; il peut aussi recueillir plus facilement les informations nécessaires à l'élaboration de ses propositions. Chaque responsable de secrétariat élabore, sous l'autorité du président de sa commission, le programme et le calendrier des travaux.

Placé auprès du directeur, un secrétariat central est chargé de tâches d'ordre logistique (gestion du personnel du service, collecte de statistiques en vue de l'élaboration des rapports d'activité du service) et administratives (mise en place des commissions et missions non permanentes ; suivi de l'application, par le Gouvernement, des lois votées ; suivi des travaux de codification conduits par le Gouvernement),

Le service des Commissions assure aussi le secrétariat de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire et de deux offices parlementaires d'évaluation (législation, politiques de santé).

Le service des Commissions compte environ 140 fonctionnaires du Sénat, dont 62 administrateurs.

III - APERÇU STATISTIQUE SUR L'ACTIVITÉ DES COMMISSIONS

Au cours de l'année parlementaire 2006-2007, le service des Commissions a assuré, toutes instances confondues, le secrétariat de 524 réunions pour une durée totale de près de 988 heures. 313 rapports et avis ont été publiés, dont 71 rapports d'information.

Les commissions législatives (permanentes, spéciales ou paritaires) ont tenu 368 réunions d'une durée de 656 heures. Elles ont examiné 78 projets de lois, 20 propositions de loi, et 11 propositions de résolution européenne.

Sept missions d'information (internes à une commission permanente ou communes à plusieurs commissions), ainsi que 21 groupes de travail ou groupes d'études, ont tenu 146 réunions, d'une durée totale de 319 heures.

DEUXIÈME PARTIE :
LES FONCTIONS DU SÉNAT

CHAPITRE III – L'ÉLABORATION DE LA LOI

Section 1 : Généralités

- Fiche 3.1 ••• La loi, expression de la compétence législative du Parlement
- Fiche 3.2 ••• L'élaboration de la loi : la procédure ordinaire
- Fiche 3.3 ••• L'initiative gouvernementale
- Fiche 3.4 ••• L'initiative parlementaire

Section 2 : La gestion du temps parlementaire

- Fiche 3.5 ••• Le régime des sessions et des séances
- Fiche 3.6 ••• La fixation de l'ordre du jour du Sénat
- Fiche 3.7 ••• La séance mensuelle réservée aux assemblées

Section 3 : Le travail préparatoire en commission

- Fiche 3.8 ••• L'examen des textes en commission

Section 4 : La séance plénière

- Fiche 3.9 ••• La séance plénière

Section 5 : Le droit d'amendement

- Fiche 3.10 ••• L'exercice du droit d'amendement

Section 6 : La navette parlementaire et la commission mixte paritaire

- Fiche 3.11 ••• La navette parlementaire
- Fiche 3.12 ••• La transmission des textes entre les assemblées et le Gouvernement
- Fiche 3.13 ••• La commission mixte paritaire

Section 7 : Deux cas particuliers : la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale

- Fiche 3.14 ••• L'élaboration de la loi de finances
- Fiche 3.15 ••• L'élaboration de la loi de financement de la sécurité sociale

Section 8 : Le ministre chargé des Relations avec le Parlement

- Fiche 3.16 ••• Le ministre chargé des Relations avec le Parlement

Section 9 : Le contrôle de constitutionnalité des lois

- Fiche 3.17 ••• Le contrôle de constitutionnalité des lois

Fiche n° 3.1 – La loi, expression de la compétence législative du Parlement

L'essentiel...

La Constitution ne définit pas la loi mais pose un critère formel : aux termes de l'article 34, alinéa 1^{er}, « *La loi est votée par le Parlement* ». En d'autres termes, une loi est un texte qui, en principe, émane du Parlement.

Mais la Constitution de la V^e République a aussi entendu cantonner l'intervention du législateur à certains domaines, énumérés dans les alinéas suivants de l'article 34 : droits civiques, libertés publiques, nationalité, statut civil des personnes, droit pénal, fiscalité, régime électoral des assemblées délibérantes ; d'autres articles de la Constitution prévoient également l'intervention de la loi dans des domaines particuliers comme, notamment, la déclaration de guerre, l'autorisation de ratifier certains traités internationaux, etc.

De ce cantonnement –dont la pratique a d'ailleurs beaucoup atténué la portée– il résulte qu'en principe, les matières n'ayant pas été incluses dans le domaine de la loi relèvent du pouvoir réglementaire du Gouvernement (article 37 de la Constitution).

Pour « défendre », s'il le souhaite, son domaine réglementaire contre d'éventuelles incursions du Parlement, le Gouvernement tient de la Constitution des **compétences de procédures** : il peut opposer l'irrecevabilité à toute proposition de loi ou tout amendement qui lui paraîtrait étranger au domaine de la loi (article 41 de la Constitution).

Au cas où le Parlement aurait voté une disposition de nature réglementaire sans que le Gouvernement s'y soit opposé en cours de discussion, l'article 37, alinéa 2, de la Constitution donne à ce dernier la possibilité de demander au Conseil constitutionnel (ou au Conseil d'État, selon le cas) de « délégaliser » la disposition contestée. Si cette disposition est reconnue comme de caractère réglementaire, le Gouvernement peut la modifier par décret sans repasser par la voie parlementaire.

I - LES DIVERSES CATÉGORIES DE LOIS⁴⁵

1 - Les lois votées par le Parlement

• Lois ordinaires ou lois simples

Les **lois ordinaires**, c'est-à-dire celles qui obéissent aux règles communes de la procédure législative, sont les plus nombreuses. Parmi ces lois, certaines sont élaborées dans des conditions spécifiques : les *lois de finances* (cf. fiche n° 3.14) et les *lois de financement de la sécurité sociale* (cf. fiche n° 3.15), dont l'examen est encadré par des conditions strictes, de délais notamment.

⁴⁵ On entendra par « lois » au sens de la présente fiche les normes prises en forme législative dans les domaines prévus par la Constitution. Avec l'évolution du statut des anciens Territoires d'outre-mer, est cependant apparue une catégorie nouvelle, dite « lois du pays », par lesquelles les assemblées délibérantes de Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française interviennent, dans les cas prévus par la Constitution, sur des matières qui, en métropole, relèveraient de la compétence du législateur.

• Lois organiques

Les lois organiques sont des lois prises dans les domaines limitativement énumérés par la Constitution pour en déterminer certaines modalités d'application. Comme elles prolongent directement le texte constitutionnel, la Constitution en a entouré l'adoption de garanties procédurales supplémentaires.

- ① - Pour éviter leur examen précipité, un délai minimal est accordé aux assemblées pour les examiner : 15 jours entre le dépôt et la délibération.
- ② - Parce qu'elles supposent un accord politique large, elles ne peuvent être adoptées en dernière lecture par l'Assemblée nationale qu'à la majorité absolue de ses membres.
- ③ - Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat (pour éviter que l'Assemblée nationale puisse statuer selon la procédure du dernier mot sur les textes fondamentaux concernant le Sénat).
- ④ - Les lois organiques font obligatoirement l'objet d'un examen de conformité à la Constitution par le Conseil Constitutionnel avant leur promulgation.

Ces garanties de procédure ont contribué au succès de la formule de la loi organique, dont le domaine a été progressivement étendu au fil des révisions constitutionnelles depuis une dizaine d'années : sujets d'intérêt communautaire, lois de financement de la sécurité sociale, statut des collectivités territoriales (celles d'outre-mer, notamment), possibilité d'adopter des lois à caractère expérimental, etc.⁴⁶

• Lois constitutionnelles

Au sommet de cet édifice juridique se trouvent les **lois constitutionnelles**. Supérieures à toutes les autres qui doivent s'y conformer, elles peuvent être adoptées par le Parlement dans les conditions suivantes :

- le texte, dont l'initiative revient au Président de la République -sur proposition du Premier ministre- ou à des parlementaires, doit être voté en termes identiques par le Sénat et l'Assemblée nationale ; à cet égard, contrairement à une affirmation fautive trop souvent entendue, le Sénat ne dispose d'aucun «droit de veto» en matière constitutionnelle : simplement, il exerce le même plein pouvoir d'appréciation que celui de l'Assemblée nationale ;
- l'approbation définitive passe -sur décision du Président de la République- soit par un référendum, soit par un vote à la majorité des 3/5e du Congrès du Parlement, qui réunit à Versailles députés et sénateurs ; si l'initiative est parlementaire, seule la voie du référendum est utilisable.

2 - Les lois non votées par le Parlement

• Lois référendaires

L'article 11 de la Constitution permet au Chef de l'État, sur proposition du Gouvernement ou des deux assemblées, de soumettre au référendum *«tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions»*.

Si le Parlement n'intervient pas dans le vote de la loi référendaire, il n'est cependant pas totalement tenu à l'écart : en effet, depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci est tenu de faire, devant chaque assemblée, une déclaration suivie d'un débat⁴⁷ (dans le cas des référendums organisés sur la proposition conjointe des deux assemblées, ce débat a lieu au moment de la discussion de la motion correspondante).

Bien que la Constitution ne l'ait pas explicitement prévu, la pratique référendaire depuis 1962 a touché aussi bien la matière constitutionnelle, qu'organique ou ordinaire.

⁴⁶ Cette évolution conduit à devoir adopter aujourd'hui par la voie d'une loi organique des dispositions qui semblent bien éloignées de l'application du texte constitutionnel (par exemple, la loi organique du 18 février 2002 portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française)...

⁴⁷ Une procédure comparable a été instituée par le nouvel article 72-4 de la Constitution en cas de référendum organisé sur proposition du Gouvernement dans une collectivité territoriale d'outre-mer en vue d'un changement de statut subordonné au consentement des électeurs de la collectivité intéressée.

• Le cas des ordonnances

La Constitution ouvre la possibilité au Gouvernement de prendre par **ordonnances** des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Toutefois, ces ordonnances, dont l'élaboration est encadrée par une loi d'autorisation elle-même adoptée par le Parlement (« l'habilitation législative »), ne prennent valeur législative qu'après ratification par une loi votée, elle aussi, par le Parlement.

La procédure de l'habilitation législative et de la ratification des ordonnances est détaillée dans deux encadrés de la fiche n° 3.2.

3 - Les différentes fonctionnalités juridiques de la loi

On peut, pour simplifier, classer les lois en grandes catégories :

- ⇒ les lois normatives qui fixent effectivement des règles ;
- ⇒ les lois d'autorisation qui permettent au Gouvernement d'engager telle ou telle action. Dans cette catégorie entrent les lois autorisant la ratification des traités, ou encore les lois d'habilitation l'autorisant à prendre des ordonnances ;
- ⇒ les lois déclaratives pour lesquelles le Parlement fixe de grands principes ou objectifs à atteindre, loi de programmation militaire, par exemple.

Il est à signaler que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit dans la Constitution un nouvel article 37-1 aux termes duquel la loi (ainsi que le règlement) peuvent désormais comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental (par exemple, qui ne seront mises en œuvre que sur une partie du territoire national).

II - LE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ DES LOIS

Depuis 1958 existe en France un **contrôle de constitutionnalité de la loi**. Sur saisine du Président de la République, du Premier ministre, du président de chaque assemblée, de 60 sénateurs ou 60 députés, une loi peut, après son adoption par le Parlement mais avant la promulgation, être déférée au Conseil constitutionnel. Le Conseil dispose d'un mois ou, sur demande du Gouvernement, de huit jours pour statuer.

La saisine par 60 parlementaires, instituée en 1974, est un instrument largement utilisé, notamment par l'opposition. Dès lors, la plupart des lois importantes font l'objet de ce contrôle.

Le Conseil exerce un **double contrôle** :

- ▶ **sur la procédure** d'élaboration des textes tout d'abord : le Conseil veille ainsi au respect des règles substantielles d'adoption des lois, aux conditions d'exercice du droit d'amendement, etc.
- ▶ **sur le fond**, le Conseil, au terme d'une évolution jurisprudentielle progressive et parfois contestée, juge la conformité des lois par rapport au dispositif (articles) même de la Constitution mais aussi en tenant compte des principes à valeur constitutionnelle qu'il tire ou déduit de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du préambule de la Constitution de la IV^e République (1946).

En outre, sans s'engager sur un contrôle de forme proprement dit, le Conseil constitutionnel insiste depuis une dizaine d'années sur la nécessaire intelligibilité de la loi, posée comme un objectif de valeur constitutionnelle, dès lors que la garantie des droits et l'égalité devant la loi ne seraient pas assurées « *si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables* » (décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999).

Le Conseil peut déclarer une loi totalement ou partiellement non conforme. Les dispositions d'une loi déclarées inconstitutionnelles sont inapplicables. Une autre possibilité pour le Conseil consiste à déclarer une disposition législative conforme à la Constitution **sous réserve de l'interprétation** qu'il en donne (une sorte de « mode d'emploi » de la loi, en dehors duquel la Constitution ne serait pas respectée).

Fiche n° 3.2 – L'élaboration de la loi : la procédure ordinaire

L'essentiel...

- La procédure législative française s'organise, de manière très classique, en trois phases successives et distinctes : la phase pré-parlementaire de préparation du projet de loi par le Gouvernement ; la phase parlementaire d'analyse, de discussion et de vote du projet ou de la proposition de loi ; la phase post-parlementaire qui débouche normalement sur la promulgation de la loi.

- Cela étant, la logique de la Constitution de 1958, selon laquelle « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation* » a imprimé une physionomie assez particulière à la procédure législative, car dans un tel système, il importe que le Gouvernement ait, en tout état de cause, la possibilité d'obtenir du Parlement les lois nécessaires à la mise en œuvre de sa politique. Aussi :

1) en droit, les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat disposent, comme le Gouvernement, du droit d'initiative législative. Mais, dans la pratique, **l'essentiel de la législation française provient de projets de loi déposés par le Gouvernement**, même si l'initiative parlementaire connaît aujourd'hui un certain regain.

2) **Les deux assemblées qui composent le Parlement disposent, en principe, de pouvoirs législatifs identiques** : tout projet ou proposition de loi doit donc être examiné successivement dans les deux assemblées jusqu'à ce que celles-ci se mettent d'accord sur la rédaction du texte. Mais cette compétence ne doit pas risquer d'aboutir à l'enlisement du texte en cas de désaccord persistant entre les deux assemblées. En pareil cas, le Gouvernement a la faculté de contraindre les assemblées à rechercher un compromis et, si cette recherche échoue, il peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur le texte.

3) **Le Gouvernement dispose de la maîtrise de la procédure** grâce à diverses techniques lui permettant de fixer l'ordre du jour des assemblées, de regrouper les votes, d'engager sa responsabilité sur le vote d'un texte (devant l'Assemblée nationale), d'opposer les irrecevabilités aux amendements parlementaires, etc.

4) La procédure législative actuelle résulte enfin d'un **long processus de simplification** dont l'objet constant a été de limiter les occasions de guérilla parlementaire ou les scrutins répétitifs : c'est ainsi, par exemple, que chaque assemblée, à chaque lecture, ne se prononce qu'une fois sur l'ensemble du texte et qu'ont été supprimées, dès 1871, les diverses délibérations portant, pour une même lecture, sur le même texte (prise en considération du dépôt du texte ; discussion des principes généraux ; discussion des articles et des amendements ; vote sur l'ensemble), délibérations qui, auparavant, donnaient chacune lieu à un vote.

I - LA PHASE PRÉ-PARLEMENTAIRE : L'ÉLABORATION DU PROJET DE LOI

1) Chaque projet de loi est préparé, en France, par les services du ministère compétent pour le sujet traité : il n'existe donc pas de service central chargé de la rédaction des projets, service auquel les différents ministères passeraient en quelque sorte commande. Si le sujet traité relève de la compétence de plusieurs ministères, un ministère chef de file est désigné.

2) Lorsque des négociations ou **arbitrages interministériels** sont nécessaires, des réunions sont convoquées au siège du Premier ministre, le secrétariat de ces réunions étant assuré par le Secrétariat général du Gouvernement (S.G.G.), organe régulateur de l'activité normative du Gouvernement qui suit le déroulement du processus législatif de la rédaction de l'avant-projet de loi à sa promulgation.

3) Lorsque cet avant-projet a acquis sa rédaction définitive, il est transmis obligatoirement au **Conseil d'État**, chargé de formuler un avis sur ce texte. Le Conseil d'État, conseiller juridique du Gouvernement, vérifie notamment la conformité à la Constitution du projet, la qualité de sa rédaction et sa bonne insertion dans le corpus juridique existant. L'avis du Conseil d'État est destiné au seul Gouvernement, c'est-à-dire qu'il n'est pas rendu public, et il n'a qu'un caractère consultatif, c'est-à-dire qu'il ne lie pas le Gouvernement.

4) Une fois cet avis rendu et d'éventuelles corrections ayant été apportées au texte, le projet de loi est soumis au Conseil des ministres qui en délibère et décide de le déposer sur le Bureau de l'une des assemblées.

5) Il faut souligner que la préparation d'un projet de loi impose souvent la **consultation de nombreux organismes**, consultations qui allongent de manière parfois très sensible le processus de rédaction du projet. En particulier, les textes intéressant les collectivités territoriales d'outre-mer doivent avoir été soumis à l'avis de leur assemblée délibérante.

6) En comparaison, le dépôt d'une proposition de loi, initiative parlementaire, est d'une grande simplicité par rapport à celui d'un projet de loi puisqu'aucune des étapes ci-dessus mentionnées n'est alors nécessaire. C'est pourquoi, dans certains cas, le Gouvernement peut trouver avantageux (et surtout plus rapide) de soutenir une proposition de loi qui a sa faveur plutôt que d'élaborer lui-même un projet.

II - LA PHASE PARLEMENTAIRE

A - SCHÉMA-TYPE DE L'EXAMEN D'UN TEXTE PAR UNE ASSEMBLÉE

1 - Avant la séance publique

a - Choix de l'assemblée sur le Bureau de laquelle est déposé le projet de loi

Le Gouvernement est libre de ce choix sauf pour certains textes dont la Constitution détermine elle-même l'Assemblée de dépôt : les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale (dépôt à l'Assemblée nationale) et les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances des représentants des Français établis hors de France (dépôt au Sénat). En pratique, les dépôts tendent à se répartir de façon à peu près égale, selon les périodes et l'importance des textes, entre les deux assemblées.

Mais bien sûr, lorsqu'il s'agit d'une proposition de loi, celle-ci est déposée sur le Bureau de l'assemblée dont son auteur est membre.

b) Envoi du texte à une commission

En fonction de son objet, le projet ou la proposition est confié pour examen à l'une des six commissions permanentes que compte chaque assemblée, les autres pouvant être saisies pour avis. Il existe également la possibilité de constituer une commission spéciale, soit que le Gouvernement le demande, soit qu'un problème de compétence apparaisse entre les différentes commissions permanentes, mais cette possibilité est en pratique peu utilisée.

c) Désignation d'un rapporteur

La commission désigne en son sein un rapporteur pour chaque texte. Il n'existe donc pas de poste de rapporteur chargé de rapporter tous les textes soumis à la commission. Toutefois, la commission des Finances dispose d'un « rapporteur général » qui synthétise, lors de l'examen de la loi de finances, les conclusions des rapporteurs spéciaux chargés chacun d'examiner les crédits des différents départements ministériels.

d) Fonctions du rapporteur

Au sein des commissions assemblées françaises, le rapporteur joue un rôle beaucoup plus actif et plus déterminant que dans beaucoup d'autres Parlements, où il se borne, pour l'essentiel, à rapporter les décisions de sa commission. En France, le rapporteur oriente et éclaire les décisions de sa commission qui, dans la plupart des cas, s'en remet à ses avis et approuve ses propositions d'amendement.

Pour préparer son travail, le rapporteur procède, seul ou en commission, à toutes les auditions nécessaires et, à la suite de ce travail, élabore un projet de rapport et, s'il y a lieu, des propositions d'amendements. Il est assisté, pour ce travail, par les fonctionnaires affectés au secrétariat de la commission à laquelle il appartient.

e) Examen du rapport et des amendements

Au cours d'une réunion de la commission, les propositions du rapporteur sont examinées ainsi que les propositions d'amendements formulées par les autres membres de la commission. A l'issue de la réunion, le rapporteur élabore la version définitive du rapport et des amendements adoptés par la commission et dépose l'ensemble sur le Bureau de l'assemblée (en pratique au service de la Séance).

Juste avant la séance plénière ou au cours de celle-ci, la commission tient généralement une nouvelle réunion lui permettant de se prononcer sur les amendements dits « extérieurs », c'est-à-dire ceux présentés par les autres membres de l'assemblée, par la ou les commissions saisies pour avis et, s'il en existe, par le Gouvernement. Il arrive cependant que le Gouvernement ne présente ses amendements qu'au tout dernier moment, aucun délai limite ne lui étant opposable en cette matière, de telle sorte que la commission n'a pas toujours le temps d'en prendre connaissance avant l'ouverture de la séance plénière.

2 - Le déroulement de la séance plénière

a) La fixation de l'ordre du jour

L'ordre du jour comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui (sous réserve de la séance mensuelle dont l'ordre du jour prioritaire est fixé par l'assemblée elle-même). En pratique, l'ordre du jour est établi hebdomadairement par la Conférence des présidents qui réunit, outre le ministre chargé des Relations avec le Parlement, le président et les vice-présidents de l'assemblée, les présidents des commissions permanentes (et, le cas échéant, des commissions spéciales), le président de la délégation pour l'Union européenne, le rapporteur général de la commission des Finances et les présidents des groupes politiques.

b) La structure de la discussion

- * Discussion générale, ouverte par le ministre puis le rapporteur, durant laquelle chacun expose son avis sur le texte. Cette discussion générale est de plus en plus fréquemment limitée dans sa durée globale et organisée de façon à répartir entre les groupes, proportionnellement à leurs effectifs, la durée globale de la discussion.
- * Examen des éventuelles motions de procédure : exception d'inconstitutionnalité et question préalable, dont l'adoption équivaut au rejet du texte, renvoi à la commission.
- * Discussion des articles, article par article, et, pour chacun d'eux, des amendements et des sous-amendements qui s'y rapportent, appelés des plus éloignés du texte en discussion à ceux qui en demeurent les plus proches, les amendements concurrents étant, sauf exception, mis en discussion commune. Sur chaque amendement, ne peuvent intervenir que l'auteur de l'amendement, un orateur contre, la commission et le Gouvernement. Il est voté successivement sur chaque amendement puis sur chaque article.

c) Le scrutin sur l'ensemble

Sont seules admises, avant le vote sur l'ensemble, des explications de vote sommaires n'excédant pas cinq minutes. Le vote a lieu soit à mains levées, soit par assis et levé, ou encore au scrutin public ordinaire (chaque parlementaire mettant alors un bulletin dans l'urne).

B - NAVETTE ET RÉSOLUTION DES DÉSACCORDS

1) Tout texte doit être examiné successivement par les deux assemblées jusqu'à l'adoption d'un texte commun. C'est ce renvoi d'une assemblée à l'autre qui est appelé «navette». L'élément important est ici le suivant : au fur et à mesure que se déroule la navette, chaque assemblée n'a à se prononcer que sur les dispositions restant en discussion, c'est-à-dire celles qui n'ont pas encore fait l'objet d'un accord. Toute rédaction sur laquelle les deux assemblées sont tombées d'accord ne figure donc plus dans les débats à la lecture suivante, la discussion se limitant alors aux points de désaccord (principe dit « de l'entonnoir »).

2) Théoriquement, la navette continue, jusqu'à la constatation d'un accord spontané des deux assemblées sur la totalité des dispositions du projet ou de la proposition. Il existe néanmoins un mécanisme permettant au Gouvernement d'écourter la navette : après deux lectures dans chaque assemblée (ou une seule lecture, si le Gouvernement a déclaré l'urgence du texte⁴⁸) le Gouvernement peut provoquer la réunion d'une commission de conciliation, appelée commission mixte paritaire puisqu'elle est composée de sept députés et de sept sénateurs, chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Deux cas peuvent alors se présenter :

- * si la commission mixte élabore un compromis et que ce compromis est approuvé par les deux assemblées, le texte devient définitif et est transmis pour promulgation ;
- * si la commission mixte ne parvient pas à élaborer un compromis ou si ce compromis n'est pas ratifié par les deux assemblées, le Gouvernement peut décider, après une nouvelle lecture dans chaque assemblée, de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Dans ce cas, l'Assemblée nationale statue à la majorité simple mais elle ne peut que, soit reprendre le texte élaboré par la commission mixte, s'il en existe un, soit reprendre le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

III - LA PHASE POST-PARLEMENTAIRE

1 - Promulgation

Le cas le plus normal est celui de la promulgation de la loi par le Président de la République dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Dans ce délai, toutefois, peuvent se produire deux événements susceptibles de retarder ou empêcher la promulgation de la loi :

2 - Nouvelle délibération

Le Président de la République peut, avant l'expiration du délai de promulgation, obtenir du Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette faculté, qui s'exerce par décret contresigné par le Premier ministre, n'a été mise en œuvre que très rarement depuis 1958.

3 - Saisine du Conseil constitutionnel

Dans le même délai, la loi votée par le Parlement peut être déférée au Conseil constitutionnel par le Président de la République, le Premier ministre, le président de chacune des assemblées, 60 députés ou 60 sénateurs. La saisine du Conseil constitutionnel suspend la promulgation jusqu'à ce que celui-ci ait statué, les dispositions déclarées inconstitutionnelles ne pouvant être promulguées.

Il arrive que le Président de la République renvoie les dispositions déclarées contraires à la Constitution au Parlement, pour que celui-ci les purge de leur inconstitutionnalité avant promulgation du texte définitif (procédure assez rare, qui emprunte alors la voie de la nouvelle délibération) ; le plus souvent, au sortir du Conseil constitutionnel, la loi est promulguée telle quelle, amputée des dispositions déclarées contraires à la Constitution.

IV – DISPOSITIONS PROCÉDURALES PROPRES À CERTAINES LOIS ORDINAIRES

L'élaboration de certaines lois ordinaires, tout en respectant le schéma général de la procédure législative tel qu'il vient d'être retracé, est régie par des dispositions procédurales propres tenant à l'objet même de ces lois. Tel est le cas de l'élaboration des lois portant autorisation de ratifier un engagement international (article 47 du Règlement du Sénat) ou de la procédure d'habilitation législative et de ratification des ordonnances prévues à l'article 38 de la Constitution.

⁴⁸ Par référence à la pratique prévue par le Règlement de l'Assemblée nationale (article 102), le Gouvernement peut déclarer l'urgence jusqu'à la clôture de la discussion générale du texte.

LES LOIS AUTORISANT LA RATIFICATION OU L'APPROBATION D'UN ACCORD INTERNATIONAL

S'il incombe au Président de la République de négocier et ratifier les traités (art. 52 de la Constitution), la ratification ou l'approbation, selon le cas, des engagements internationaux doit être autorisée par une loi (art. 53 de la Constitution). Il s'agit d'une autorisation dont le gouvernement et le Président de la République ne sont pas tenus d'user lorsqu'ils l'ont obtenue.

Environ une loi sur deux a pour objet d'autoriser la ratification d'une convention internationale.

La procédure est calquée sur la procédure législative ordinaire, avec néanmoins des restrictions de faits ou de droit à l'initiative parlementaire justifiées par la nature même de ce type de lois.

1 – L'initiative : le quasi-monopole de l'exécutif : même si la Constitution n'interdit pas, en ce domaine, l'initiative parlementaire, les demandes d'autorisation de ratification font dans la quasi totalité des cas l'objet d'un projet de loi déposé par le gouvernement sur le Bureau de l'une ou l'autre assemblée.

2 – La commission compétente : le projet –comme tous les textes déposés sur le bureau de l'assemblée- est renvoyé au fond à une commission. Contrairement à l'Assemblée nationale, où les projets de ce type sont tous renvoyés au fond à la commission des affaires étrangères, au Sénat, les conventions fiscales sont renvoyées à la commission des finances, les autres textes à la commission des affaires étrangères. Bien sûr, une saisine pour avis des autres commissions est possible, le cas échéant.

3 – L'objet de l'examen parlementaire : le texte soumis au vote du Parlement est le projet de loi tendant à autoriser la ratification et non le dispositif du traité ou de l'accord lui-même.

4 – Le droit d'amendement : la prédominance du gouvernement : le droit d'amendement des parlementaires – comme celui du gouvernement – est quasiment inexistant :

- il n'est pas possible d'amender le texte du traité ou de l'accord ;
- même si son Règlement ne contient pas l'interdiction du dépôt d'amendements, le Sénat applique en fait cette règle : à plusieurs reprises, le président du Sénat a confirmé l'irrecevabilité des amendements, invoquée par le gouvernement dans chacun des cas (sur la base de l'article 41 de la Constitution).

Des amendements à certains projets de loi autorisant la ratification de traités ont certes déjà été adoptés, mais ces amendements, même s'ils avaient été suscités par des parlementaires, ont, en droit, été déposés par le gouvernement. En revanche, serait recevable un amendement supprimant la mention d'un traité ou d'un accord lorsque le projet de loi autorise simultanément la ratification ou l'approbation de plusieurs traités ou accords.

Une décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 2003 sur une résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, a pu faire conclure à une possible évolution de cette pratique. En effet, le Conseil consacre l'interprétation selon laquelle les amendements aux projets de loi de ratification de traités ne sont pas prohibés a priori mais leur recevabilité reste strictement encadrée, puisque par une réserve d'interprétation, le Conseil a considéré qu'ils « *ne sauraient être interprétés comme accordant aux membres du Parlement compétence pour assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international non soumis à ratification* ».

5 – Les procédures abrégées : au Sénat, la Conférence des présidents peut décider le vote sans débat ou le vote après débat restreint de ces textes. Dans ce dernier cas, peuvent seuls intervenir le gouvernement et, pour cinq minutes au plus, le président et le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote sur l'ensemble, la parole peut être accordée, pour cinq minutes, à un représentant de chaque groupe (à l'Assemblée nationale, les projets d'autorisation peuvent être directement mis aux voix sans qu'aucun orateur ne s'exprime, sauf décision contraire de la Conférence des présidents - ces dispositions ne limitant d'ailleurs pas les compétences de l'Assemblée puisque, d'une part, un examen a eu lieu en commission et que, d'autre part, les présidents de groupe, notamment, peuvent s'opposer à la procédure d'examen simplifiée).

Ces procédures abrogées demeurent toutefois trop lourdes et formalistes pour pouvoir représenter un instrument efficace de discussion. C'est pourquoi, dans le cadre de la réflexion sur l'amélioration des méthodes de travail sénatorial engagée par la Conférence des présidents en janvier 2006, il a été expérimenté, à partir de mai 2006, une discussion de vote sans aucun débat dès lors que le texte aurait été adopté en commission, formule rappelant celle du « vote simplifié » en usage à l'Assemblée nationale. L'expérience s'est révélée assez concluante et pourrait déboucher, le moment venu, sur son inscription dans le Règlement du Sénat.

6 – L'ajournement du texte : au Sénat, il est possible, le cas échéant, de recourir aux **motions préjudicielles** dont l'objet est de subordonner le débat à une ou plusieurs conditions en rapport avec le texte en discussion. En cas d'adoption, ces motions ont pour effet de faire renvoyer le débat jusqu'à la réalisation desdites conditions (à l'Assemblée nationale, les projets de ratification et d'approbation peuvent être **ajournés** ; cette procédure, spécifique, permet de reporter la discussion d'un accord international sans pour autant le rejeter formellement. Elle est adaptée aux situations où les députés jugent que leur approbation doit être subordonnée à des conditions extérieures à l'objet de l'accord).

L'ÉLABORATION DES LOIS RELATIVES AUX ORDONNANCES DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION - HABILITATION LÉGISLATIVE ET RATIFICATION -

En vertu de l'article 38 de la Constitution, le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnance, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi (le Gouvernement a également pris l'habitude d'user de cette voie de procédure pour accélérer l'entrée en vigueur des mesures visées par sa demande ou alléger l'ordre du jour des assemblées de textes techniques très longs, comme la codification à droit constant ou la transposition des directives européennes). Il s'agit d'une autorisation – dite habilitation législative- dont le gouvernement peut bien sûr ne pas user.

La procédure d'élaboration des ordonnances a été entourée par la Constitution de garanties destinées à préserver certaines des prérogatives du Parlement sur les normes de valeur législative.

1 – Les délais d'habilitation et de ratification : le projet de loi doit fixer les délais d'habilitation et de ratification.

Ces délais sont importants, car pendant qu'ils courent, le Parlement peut se retrouver privé de l'exercice de son pouvoir législatif dans les domaines de l'habilitation : l'article 41 de la Constitution prévoit en effet que le Gouvernement puisse opposer une irrecevabilité à toute proposition ou amendement entrant dans ce cadre (en pratique, cette irrecevabilité n'est que très rarement invoquée).

Les ordonnances deviennent caduques si un projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Mais si, de ce fait, le dépôt du projet de loi de ratification est quasi systématique, rien ne contraint le gouvernement, en revanche, à inscrire son projet à l'ordre du jour des assemblées. En cas d'abstention, la conséquence juridique est moindre : pendant le délai d'habilitation, la non ratification des ordonnances n'entraîne pas leur caducité, mais tant qu'elles n'ont pas été ratifiées, elles n'ont qu'une valeur réglementaire et peuvent donc être contestées devant le juge administratif.

En principe, la ratification doit être explicite. Cependant, le Conseil constitutionnel admet qu'elle soit implicite par suite d'une manifestation de volonté clairement exprimée par le Parlement (par exemple, si le Parlement a provisionné en loi de Finances les crédits nécessaires à la mise en œuvre d'une action prévue par l'ordonnance non explicitement ratifiée).

A l'expiration du délai d'habilitation, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. Une fois ratifiées, elles acquièrent valeur législative rétroactivement.

En pratique, on constate que la ratification parlementaire explicite n'a concerné qu'un faible pourcentage de l'ensemble des ordonnances publiées par les gouvernements de la V^e République.

2 – Le contenu de la loi d'habilitation : le domaine de l'habilitation peut comprendre toute matière qui relève du domaine de la loi ; en revanche, en sont exclues les dispositions relevant de la loi organique, de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale.

Le Conseil constitutionnel impose au gouvernement l'obligation d'indiquer avec précision au parlement la finalité des mesures qu'il se propose de prendre et leur domaine d'intervention (mais il n'est pas tenu de faire connaître la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation).

3 – L'application de la procédure législative normale : pour le reste, les lois d'habilitation et de ratification sont élaborées selon les règles normale de la procédure législative ordinaire ; tout au plus le Règlement du Sénat prévoit-il qu'elles ne puissent faire l'objet des procédures abrégées : vote sans débat ou vote après débat restreint.

Quant au droit d'amendement, il s'exerce aussi bien sur le dispositif du projet de loi lui-même que sur les textes que l'ordonnance en cause affecte (dans le cas de la codification par ordonnance, notamment).

Fiche n° 3.3 – L'initiative gouvernementale

L'essentiel...

Aux termes de l'article 39 de la Constitution, l'initiative législative appartient concurremment au Premier ministre et aux parlementaires. Toutefois, en pratique, une très large majorité des lois adoptées sont issues de projets gouvernementaux, ce qui est conforme à la logique des institutions de la V^e République, où c'est au Gouvernement qu'il appartient de déterminer et conduire la politique de la Nation : à cet égard, l'initiative législative, au même titre que le pouvoir réglementaire, est un des instruments essentiels qui permet au Gouvernement de mettre en œuvre sa politique.

Cette initiative s'exprime à travers un processus préparatoire assez complexe aboutissant au dépôt d'un projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

I - ÉLABORATION DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. Procédure

A l'origine d'un projet de loi se trouve un département ministériel.

- Dans tous les cas, un **avant-projet** est **préparé par les services et le Cabinet du ministre compétent**, en liaison avec le Cabinet du Premier ministre. Le texte ainsi élaboré doit être accepté par les ministres intéressés en raison du caractère collégial du Gouvernement.
- Cet accord est recherché au cours de réunions interministérielles. Convoquées au siège du Premier ministre, ces réunions sont présidées par un membre du Cabinet du Premier ministre et regroupent les représentants des ministres concernés. En cas de différend persistant, c'est au Premier ministre lui-même qu'il revient de trancher.
- Les réunions interministérielles sont convoquées par le Secrétariat Général du Gouvernement qui en assure le secrétariat et en diffuse les conclusions après accord du Cabinet du Premier ministre. Il se tient chaque année plus de 1.000 réunions interministérielles.
- L'avant-projet est ensuite soumis, le cas échéant, aux avis requis par la Constitution ou la loi : Conseil économique et social pour les projets de loi de programme à caractère économique ou social; assemblées territoriales des collectivités d'outre-mer à statut spécifique de l'article 74 de la Constitution (ex TOM) pour les projets les concernant, Comité des finances locales pour les textes intéressant les ressources des collectivités territoriales, etc.
- Une fois arrêté, l'avant-projet de loi est présenté obligatoirement, en vertu de la Constitution, au Conseil d'État. Cet avant-projet est, depuis 1996, accompagné d'une étude d'impact destinée à évaluer les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées. Cette étude doit accompagner le texte gouvernemental tout au long de la procédure d'élaboration. Elle est transmise au Parlement avec le projet de loi définitif. Il convient de relever que les propositions de loi, issues des parlementaires, ne sont pas astreintes à ces deux obligations de consultation préalable du Conseil d'État et de réalisation d'une étude d'impact.

2) Consultation du Conseil d'État

Le Conseil d'État est un organe de l'État doté d'une double mission. Sa première mission est **juridictionnelle**. Le Conseil d'État est la plus haute juridiction de l'ordre administratif. Sa seconde mission est **consultative** : c'est le conseiller juridique du Gouvernement. A ce titre, le Gouvernement peut ou doit (selon le cas) le consulter sur un certain nombre d'affaires, en particulier, à titre obligatoire, sur les projets de loi qu'il entend soumettre aux assemblées et sur de nombreux textes réglementaires.

Composé de 190 membres, le Conseil d'État compte, outre une section contentieuse chargée de fonctions juridictionnelles et une section du rapport et des études, quatre sections administratives :

- ♦ section de l'intérieur, compétente pour les affaires dépendant du Premier ministre et des ministres de la justice, de l'intérieur, de l'éducation nationale, de la culture et de la communication,
- ♦ section des finances : affaires dépendant des ministres de l'économie et des finances, de la défense, des affaires étrangères et de la coopération, et de la fonction publique,
- ♦ section des travaux publics : affaires relatives à l'agriculture, aux ministres de l'équipement, des transports, du logement, de l'industrie et des postes et télécommunications,
- ♦ section sociale : affaires relevant des ministres de l'emploi, de la solidarité, de la santé, des anciens combattants.

- **La procédure d'examen par le Conseil d'État**

Une fois transmis par le Secrétariat général du Gouvernement au Conseil d'État, l'avant-projet de loi est attribué à l'une de ses quatre sections en fonction de la matière traitée. Le président de la section désigne un rapporteur. Celui-ci prend connaissance du texte.

A partir de la documentation qu'il rassemble, à partir aussi de réunions avec les représentants de l'administration, le rapporteur rédige, la plupart du temps (le cas échéant accompagné d'une note d'explication) un **contre-projet de loi** qu'il soumet à la section compétente du Conseil d'État.

La section examine le contre-projet du rapporteur en présence des représentants de l'administration dénommés «commissaires du Gouvernement», qui peuvent prendre la parole pour expliquer le point de vue du Gouvernement. La section examine le texte de son rapporteur d'abord dans son ensemble puis article par article. De cet examen, il résulte un nouveau texte qui est soumis à l'assemblée générale du Conseil d'État selon les mêmes formes : examen général puis article par article.

Au terme de cet examen, l'assemblée générale du Conseil d'État adopte un texte définitif qui constituera son avis au Gouvernement. Cet avis n'est destiné qu'au Gouvernement, qui seul a la faculté de le rendre public (ce qu'il ne fait que très rarement ; en revanche, il arrive que le ministre responsable transmette à titre officieux et confidentiel l'avis du Conseil d'État aux rapporteurs du texte à l'Assemblée nationale et au Sénat, pour leur permettre de mieux comprendre les éléments ayant déterminé les choix du Gouvernement).

Cependant, en cas d'urgence et sur décision du Premier ministre, la commission permanente du Conseil, formation plus restreinte de 20 membres, peut être directement saisie. En cette hypothèse, le rapporteur expose le dossier devant la commission sans examen préalable en section. Cette procédure d'urgence est cependant rarement utilisée.

- **Le champ de l'intervention**

Le Conseil d'État examine les textes qui lui sont transmis aussi bien sur la forme que sur le fond.

- **Sur la forme** : le Conseil veille à la structure du texte, à sa cohérence avec le droit existant. Il s'assure du respect des règles de procédure applicables (consultations préalables par exemple).
- **Sur le fond** : le Conseil d'État ne s'interdit pas de porter une appréciation sur l'opportunité du projet qui lui est soumis en dressant, au regard des objectifs du texte, le bilan de ses avantages et inconvénients potentiels.

Surtout, le Conseil d'État veille au respect des normes supérieures par le projet gouvernemental. En premier lieu, il examine la constitutionnalité du projet. En second lieu, il opère un contrôle systématique de la compatibilité du texte soumis avec le droit international et avec le droit communautaire. Cette phase est très importante, car l'avis du Conseil d'État conditionne largement la position qu'adoptera le Gouvernement, pour peu qu'en aval celui-ci souhaite franchir sans trop de difficultés l'étape ultime du contrôle de la loi par le Conseil constitutionnel.

- **La portée de l'avis du Conseil d'État**

Le Gouvernement n'est pas lié par l'avis du Conseil d'État. Il peut donc s'en écarter. Cependant, la jurisprudence du Conseil d'État se fonde fréquemment sur celle du Conseil constitutionnel, le Gouvernement prend alors un risque d'annulation au cas où la loi, une fois votée, devrait être déférée devant le Conseil constitutionnel.

II - ADOPTION PAR LE CONSEIL DES MINISTRES ET DÉPÔT SUR LE BUREAU D'UNE ASSEMBLÉE

La consultation du Conseil d'État est la dernière phase de l'élaboration de l'avant-projet de loi. Une fois effectuée, ce texte est examiné en Conseil des ministres et devient un **projet de loi**. Présidé par le Président de la République, le Conseil des ministres se borne en général à avaliser le texte élaboré. Son rôle essentiel est de symboliser et d'incarner la responsabilité tout à la fois politique et collégiale des membres du Gouvernement à l'égard des projets de loi soumis au Parlement.

Le projet est alors déposé sur le Bureau de l'une ou l'autre des assemblées, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale devant être d'abord examinées par l'Assemblée nationale. Concrètement, le texte est transmis par le Secrétariat Général du Gouvernement au service de la séance de l'assemblée concernée. Le projet de loi est constitué de trois éléments distincts :

- un **exposé des motifs** qui indique les raisons pour lesquelles le projet est soumis au Parlement, l'esprit dont il procède, les objectifs qu'il se fixe. Il comporte une brève explication par article ;
- un **dispositif**, composé d'articles, qui est la seule partie du projet à vocation normative. C'est ce dispositif qui va être discuté et, éventuellement, amendé par les assemblées ; dans le cas des lois-cadres et des lois de programmation, une ou plusieurs annexes retraçant en détail les mesures envisagées dans les articles complètent le dispositif ;
- l'**étude d'impact** déjà évoquée.

Il est assorti d'un **décret de présentation** au Parlement qui :

- ⇒ indique les organes qui ont délibéré (Conseil d'État, Conseil des ministres, ...) ;
- ⇒ détermine l'assemblée devant laquelle le texte sera déposé en premier lieu ;
- ⇒ désigne le ou les ministres qui en soutiendront la discussion devant les assemblées.

Ce décret est signé du Premier ministre et contresigné par les ministres chargés de soutenir la discussion du projet.

A ce stade, et avant la discussion en séance plénière, le projet ne peut plus être modifié par le Gouvernement que par une **lettre rectificative**.

C'est sur la base de ce projet, éventuellement modifié par une lettre rectificative, que s'ouvre la phase parlementaire d'élaboration de la loi.

Fiche n° 3.4 – L'initiative parlementaire

L'essentiel...

Aux termes de l'alinéa premier de l'article 39 de la Constitution *«l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement»*. En outre, selon l'article 44, les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.

Comme le député, le sénateur dispose ainsi de l'initiative législative, qui peut se traduire soit par le dépôt de propositions de loi (constitutionnelle, organique ou simple), soit par l'exercice du droit d'amendement.

S'agissant des mesures d'ordre intérieur intéressant le Sénat, l'initiative s'exprime à travers des propositions de résolution, dont les règles d'élaboration suivent celles des propositions de loi.

De nombreuses propositions de loi sont déposées chaque année par les sénateurs, mais le Gouvernement dispose d'un droit de priorité dans la fixation de l'ordre du jour des assemblées et y inscrit d'abord ses projets de loi.

Cependant, la révision constitutionnelle de 1995 a «ouvert une nouvelle fenêtre» à l'initiative parlementaire, en instituant une séance mensuelle réservée aux assemblées.

I – L'INITIATIVE PRINCIPALE : LES PROPOSITIONS DE LOI

1 - Les différentes propositions de loi

- **Les propositions de loi**

Chaque année, les sénateurs déposent, en moyenne, une centaine de propositions de loi. Cependant, un nombre limité d'entre elles entreront effectivement dans l'ordre normatif : il reste que près de 20 % des lois sont issues de propositions parlementaires, qu'elles aient été présentées par un sénateur ou un député. Dans cet ensemble, on estime que depuis la révision constitutionnelle de 1995 instituant une journée par mois consacrée à l'ordre du jour prioritaire fixé par chaque assemblée, le nombre des lois d'origine sénatoriale varie ainsi, selon les années, de une sur huit à une sur cinq.

Parfois, les propositions de loi sont transformées en amendements aux projets de loi.

- **Les propositions de loi constitutionnelle**

L'article 89 de la Constitution dispose, dans son alinéa premier, que *«l'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement »*.

Le droit de déposer des propositions de loi constitutionnelle est largement utilisé par les parlementaires (depuis 1958, plus de 140 propositions de loi constitutionnelle ont été déposées sur le Bureau du Sénat). Certaines, inscrites à l'ordre du jour complémentaire, ont été adoptées par le Sénat mais jusqu'à présent, aucune n'a encore franchi toutes les étapes de procédure aboutissant à une révision constitutionnelle en bonne et due forme.

Il faut reconnaître, à cet égard, qu'aux obstacles déjà signalés que rencontrent les propositions de loi, la révision constitutionnelle d'initiative parlementaire ajoute une difficulté supplémentaire : l'obligation de passer par la voie finale d'un référendum, alors que les révisions d'origine gouvernementale peuvent emprunter la voie, beaucoup plus souple, du Congrès du Parlement.

- **Le cas particulier des propositions de résolution**

Les propositions de résolution portent sur des questions n'intéressant que l'assemblée où elles sont présentées et ne sont votées que par cette seule assemblée.

Dès 1959, le Conseil constitutionnel a précisé que des propositions de résolution seraient contraires à la Constitution dès lors qu'elles « *tendraient à orienter ou contrôler l'action gouvernementale* ». De fait, le champ des propositions de résolution s'est trouvé limité aux sujets relevant de la compétence exclusive du Sénat, en particulier son règlement, la constitution de commissions d'enquête, etc.

La révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht a néanmoins atténué ce dispositif à partir de 1992, en donnant aux assemblées la possibilité nouvelle d'émettre des résolutions orientatives à l'intention du Gouvernement, sur les propositions d'acte communautaire de l'Union européenne.

2 - Les restrictions au droit d'initiative

Les principaux cas d'irrecevabilité sont définis par les articles 40 et 41 de la Constitution.

- **L'irrecevabilité financière (article 40)**

En premier lieu, en vertu de l'article 40, les propositions de loi, comme d'ailleurs les amendements, ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. Cette règle est d'autant plus rigoureuse que le Conseil constitutionnel a donné une interprétation très large de la notion de charge publique.

C'est au Bureau du Sénat qu'il appartient, en application de l'article 24, alinéa 4, du Règlement, d'apprécier au moment de son dépôt la recevabilité d'une proposition de loi. Dans la pratique, la proposition est déposée s'il y a eu gage, c'est-à-dire si l'auteur a pris soin de proposer la création d'une recette nouvelle censée compenser la diminution de ressources ou l'aggravation de charge correspondante.

- **L'irrecevabilité législative (article 41)**

En second lieu, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité, en vertu de l'article 41 de la Constitution, lorsqu'une proposition n'est pas du domaine de la loi, ou intervient dans un domaine où le Parlement a autorisé le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance. Mais en pratique, cette irrecevabilité n'est invoquée qu'au moment de l'inscription à l'ordre du jour ou lors de la discussion en séance plénière. L'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le président du Sénat. Dans le cas contraire, le Conseil constitutionnel peut être appelé à statuer, sur saisine du Président du Sénat ou du Gouvernement.

Le recours à l'article 41 est rare à l'encontre des propositions de loi, car il est plus facile, pour le Gouvernement, d'inviter sa majorité à rejeter le texte, plutôt que mettre en œuvre à son encontre des artifices de procédure.

- **Certaines dispositions du Règlement** du Sénat peuvent aussi faire obstacle à l'initiative législative des sénateurs. Ainsi, l'article 28, alinéa 1, du Règlement dispose que les propositions de loi et les propositions de résolution déposées par les sénateurs et repoussées par le Sénat ne peuvent être reproduites avant un délai de trois mois. De même, les propositions de loi doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentées selon les formes prescrites par le Règlement du Sénat, c'est-à-dire comporter un exposé des motifs et un dispositif rédigé.

3 - La procédure de dépôt

- **dépôt** : tout sénateur peut, à titre individuel ou avec plusieurs de ses collègues, déposer une proposition de loi, sous réserve qu'elle soit recevable. La proposition est alors imprimée et distribuée. Il est attribué à chaque texte déposé un numéro d'ordre ; la session ordinaire ou extraordinaire au cours de laquelle le texte est déposé est précisée. La distribution du texte, qui permet de lui donner la publicité nécessaire et de le porter à la connaissance des sénateurs, fait l'objet d'une mention au feuillet remis à chaque parlementaire ainsi qu'au Journal officiel.

- **caducité** : les propositions de loi déposées par les sénateurs sur lesquelles le Sénat n'a pas statué deviennent caduques de plein droit à l'ouverture de la troisième session ordinaire qui suit celle au cours de laquelle elles ont été déposées. Les propositions de loi transmises au Sénat par l'Assemblée nationale, ne sont jamais caduques, à la différence des textes déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale qui sont tous frappés de caducité en fin de législature⁴⁹.
- **retrait** : une proposition peut être retirée par son auteur ou par son premier signataire (en cas de pluralité d'auteurs) s'il ne l'estime plus opportune. Le retrait peut intervenir même si la discussion a commencé, mais avant que le Sénat se soit prononcé. Si un autre sénateur la reprend, la discussion peut continuer.

Une proposition de loi est naturellement discutée en premier lieu par l'assemblée où elle est déposée.

4 – L'examen de la proposition de loi par l'assemblée saisie

Tout texte déposé sur le bureau du Sénat est envoyé pour examen à l'une des 6 commissions permanentes ou, très rarement, à une commission spéciale. Les autres commissions intéressées peuvent se saisir pour avis.

Pour le reste, le cheminement législatif de la proposition de loi est identique à celui des projets de loi (*cf. fiches sur la procédure législative*), à ceci près qu'en séance plénière, la discussion s'engage sur le texte adopté par la commission et non sur le texte initial (à la différence des projets de loi dont la discussion s'engage sur le texte du Gouvernement).

5 – La navette parlementaire

Toute proposition de loi doit, conformément à l'article 45 de la Constitution, être examinée «*successivement par les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique*» : c'est ce qu'on appelle « la navette ». Le Sénat ou l'Assemblée nationale est saisi des textes qui lui sont transmis après examen par l'autre assemblée.

A la différence des projets de loi (qui, au sortir de la première assemblée saisie, sont transmis à l'autre assemblée par l'intermédiaire du Gouvernement), la transmission des propositions de loi est directement effectuée par le président de l'assemblée concernée.

6 - Le processus législatif de la proposition de loi constitutionnelle

La proposition de loi constitutionnelle doit, en premier lieu, être votée par les deux assemblées dans les mêmes termes. L'Assemblée nationale et le Sénat ont donc en matière de révision constitutionnelle les mêmes pouvoirs. Ainsi, la navette entre les deux assemblées ne peut être interrompue par la constitution d'une commission mixte paritaire. Sous cette réserve, la procédure de discussion d'un projet ou d'une proposition de loi constitutionnelle suit les règles générales d'examen des textes législatifs.

Le Règlement du Sénat prévoit toutefois qu'un tel texte ne peut faire l'objet d'un vote après débat restreint ou d'un vote sans débat (article 47 *nonies* du Règlement du Sénat) ; en outre, l'article 59 du Règlement dispose que le scrutin public est de droit pour le vote sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi constitutionnelle.

En second lieu et selon les termes de l'article 89 de la Constitution, une proposition de loi constitutionnelle, une fois adoptée par les deux assemblées, ne peut être approuvée que par référendum, au contraire d'un projet de loi constitutionnelle qui peut, sur décision du Président de la République, être soumis au Congrès, c'est-à-dire aux deux assemblées réunies conjointement. On a vu l'obstacle procédural que cette contrainte représente pour l'aboutissement définitif des propositions de loi constitutionnelle.

⁴⁹ Pour éviter la disparition définitive de propositions de loi qu'il a adoptées du fait de la fin des pouvoirs de l'Assemblée nationale, le Sénat peut toutefois lui transmettre à nouveau celles qu'il souhaite maintenir en navette. C'est ainsi, par exemple, que le Président du Sénat a transmis pour la nième fois au Président de l'Assemblée nationale élue en juin 2007 (XIII^e législature) une proposition relative à la durée du mandat de président du Conseil général adoptée par le Sénat 23 ans auparavant (en avril 1984).

II - LE DROIT D'AMENDEMENT RECONNU AUX SÉNATEURS : UN ASPECT ESSENTIEL DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

1 - L'utilisation du droit d'amendement

L'initiative législative s'exprime essentiellement dans le droit d'amendement qui permet aux sénateurs - comme aux députés et au Gouvernement - de modifier les textes en discussion.

Plusieurs milliers d'amendements sont déposés chaque année au Sénat, qu'ils émanent des sénateurs à titre individuel, des commissions, des membres des groupes, ou du Gouvernement. Ainsi, au cours de l'année parlementaire 2006-2007, 5 672 amendements ont été déposés, dont 2 118 ont été adoptés. Ce nombre varie d'ailleurs de manière assez sensible d'une année sur l'autre en fonction de l'actualité législative, ayant même atteint près de 10 400 amendements durant l'année record 2003-2004.

2 - L'application des règles d'irrecevabilité aux amendements

Les irrecevabilités opposées aux amendements sont en principe les mêmes que celles qui s'appliquent aux propositions de loi. En pratique elles sont peu utilisées, notamment celles tirées de l'article 41 de la Constitution (protection du domaine réglementaire).

Concernant la recevabilité financière des amendements (article 40 de la Constitution), une nouvelle procédure de contrôle préalable a été mise en place au Sénat à compter du 1^{er} juillet 2007, par la Conférence des Présidents sur la base des propositions de la commission des Finances, afin de tenir compte des remarques du Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006. Désormais, les amendements sont transmis dès leur dépôt à la commission des Finances, afin que celle-ci exerce un contrôle effectif et systématique en vue de déclarer irrecevables dès leur dépôt les amendements ayant pour conséquence l'aggravation d'une charge publique.

Par ailleurs, on constate que la procédure de «vote unique» qui permet au Gouvernement, en application de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, de demander à l'assemblée de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui, est le plus souvent utilisée pour couper court aux manœuvres d'obstruction parlementaire fondées sur la présentation d'avalanches d'amendements (parfois plusieurs milliers d'amendements sur le même texte).

3 - Les amendements votés par le Sénat : un apport important au texte définitif de la loi

Le taux de reprise, par l'Assemblée nationale, des amendements adoptés par le Sénat et qui figurent dans la version finale de la loi varie de 50 à 93 % selon les textes et les périodes de concordance politique entre les deux chambres du Parlement.

Au-delà de l'aspect purement quantitatif, cette caractéristique de l'exercice sénatorial du droit d'amendement souligne la qualité du travail effectué par le Sénat, comme d'ailleurs le reconnaissent le plus souvent les rapporteurs de l'Assemblée nationale. On peut aussi relever l'importance du rôle des commissions dans le débat législatif et donc de leurs délibérations : ainsi, sur les 2 118 amendements adoptés en 2006-2007, 1 325 proviennent des commissions, soit plus de 60 %⁵⁰.

La contribution notable du Sénat à l'écriture de la loi souligne les bienfaits de la procédure de la navette parlementaire qui permet un dialogue entre les deux assemblées et l'amélioration du dispositif législatif.

Force est de constater, cependant, que la navette ne peut pleinement remplir son rôle que si le Gouvernement n'abuse pas de la procédure d'urgence. En effet, la CMP, instance de conciliation, joue effectivement son rôle lorsque la navette n'a pas été écourtée et a pu laisser aux deux assemblées la possibilité de dialoguer le plus possible au cours des deux lectures.

⁵⁰Le nombre des amendements déposés et la proportion de ceux qui sont adoptés par le Sénat dépendent en large part de la majorité politique dans laquelle se trouve l'assemblée. Ainsi, en 2000-2001, le Sénat, alors dans l'opposition, a adopté pratiquement 50 % des amendements soumis à son examen. En 2006-2007, où le Sénat était dans la majorité, le pourcentage est resté inférieur à 40 %.

III - LE RENOUVEAU DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

Depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, un nouvel élan a été donné à l'initiative parlementaire avec l'institution de la journée d'initiative parlementaire : en effet, si le Gouvernement conserve toujours la maîtrise de l'ordre du jour prioritaire des **assemblées, celles-ci se sont vu reconnaître le droit de fixer librement l'ordre du jour d'une séance par mois**. L'article 48 alinéa 3 de la Constitution dispose ainsi qu'« *une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée* ». Le Sénat y consacre pour partie l'examen des propositions déposées par ses membres.

Au cours de la session 2006-2007, le Sénat a ainsi examiné 11 propositions de loi dans le cadre de ces séances mensuelles réservées, dont 5 au titre du « droit de tirage » désormais reconnu aux groupes politiques, y compris ceux de l'opposition sénatoriale ; sur ces 11 textes, 5 sont devenus des lois d'origine sénatoriale.

Mais encore faut-il, pour que les initiatives du Sénat puissent aboutir, que la navette parlementaire ne soit pas interrompue à la porte du Palais du Luxembourg, ce qui suppose que l'Assemblée nationale examine les propositions de loi adoptées par lui. Tel n'a pas toujours été le cas. Cela étant, dans bon nombre de cas, même si la proposition sénatoriale n'est pas parvenue au terme du processus législatif, elle a pu inspirer directement des lois ou être reprise sous la forme d'amendements à un texte gouvernemental.

Fiche n° 3.5 – Le régime des sessions et des séances

L'essentiel...

La « session » désigne le temps pendant lequel les assemblées parlementaires peuvent se réunir en séance plénière. En France, traditionnellement depuis 1875⁵¹, la session est celle du Parlement tout entier, donc des deux chambres (à la différence d'autres États bicaméraux où les sessions de chaque assemblée peuvent être distinctes).

En dehors des sessions, les chambres ne peuvent pas tenir de séance plénière, mais rien n'interdit à leurs instances internes –les commissions permanentes, notamment– de se réunir et de poursuivre leur travaux, pour préparer le travail législatif de la session suivante ou pour mener leurs activités de contrôle du Gouvernement.

On distingue ordinairement trois types de sessions : **les sessions ordinaires**, ouvertes et closes aux dates prévues par la Constitution ; **les sessions extraordinaires**, convoquées spécialement en dehors de la période des sessions ordinaires ; **les sessions et réunions de droit**, qui se tiennent dans des circonstances précises énumérées par la Constitution.

Jusqu'en 1995, le régime des sessions faisait alterner deux trimestres de travail parlementaire (d'octobre à décembre et d'avril à juin) et deux intersessions (juillet-septembre et janvier-mars), même si, en pratique, le recours à des sessions extraordinaires était devenu très fréquent avant le début ou en fin des sessions ordinaires.

Ce système a été profondément modifié par la révision constitutionnelle du 4 août 1995 qui, parmi d'autres mesures, a institué une **session annuelle unique de neuf mois** (d'octobre à juin), entrecoupée de **semaines sans séances** déterminées par chaque assemblée, et pendant laquelle les chambres ne doivent pas, en principe, dépasser un **nombre maximum de jours de séance**, fixé à 120.

I - LA SESSION ORDINAIRE

Aux termes de l'article 28 de la Constitution, tel que modifié en 1995, la session ordinaire annuelle, désormais « unique », commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin, **soit une durée de neuf mois**.

Durant cette période totale de neuf mois, l'Assemblée nationale et le Sénat ne siègent pas continuellement, mais seulement pendant leurs « **semaines de séances** », qui sont fixées par chaque chambre (en règle générale, le Parlement suspend ses séances trois semaines fin décembre-début janvier, une semaine en février et deux semaines en avril).

En outre, sur les semaines utiles de la session, **le nombre de jours de séance** que chaque assemblée peut tenir **ne peut excéder 120** (on entend par « jour de séance » toute journée durant laquelle une séance a été ouverte, indépendamment de la durée de celle-ci ; pour prévenir le détournement de procédure qui consisterait à dépasser le plafond en « arrêtant les pendules » à minuit, le Conseil constitutionnel a par ailleurs précisé dans sa décision du 15 décembre 1995 qu'une journée de séance ne pouvait se prolonger au-delà de l'ouverture de la séance du lendemain ni, en tout état de cause, au delà d'une période de 24 heures).

⁵¹ *L'article premier de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 précisait que les deux chambres devaient être réunies au moins cinq mois par an et que « la session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre ».*

Ce plafond de 120 jours de séance a été atteint pour la première fois, sans être dépassé, à la fin de la session 2005-2006.

Toutefois, le Premier ministre, après consultation du Président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée, peut décider la tenue de **jours supplémentaires de séance**.

Deux circonstances peuvent modifier ponctuellement l'ordonnancement de la durée de la session ou du régime des séances :

1. La clôture de la session (ordinaire ou extraordinaire) est retardée de droit pour permettre, le cas échéant, d'achever les procédures de mise en œuvre de la responsabilité du Gouvernement ; à cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit (article 51 de la Constitution).

2. Le Sénat (comme l'Assemblée nationale) est s'il y a lieu réuni de plein droit pour des séances supplémentaires afin de lui permettre, le cas échéant, de voter la suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou des poursuites dont l'un de ses membres est l'objet (article 26, dernier alinéa, de la Constitution).

Il convient de noter qu'en cas de dissolution de l'Assemblée nationale pendant la session, le Sénat peut tout à fait continuer de siéger même si, en pratique, il est d'usage qu'il ajourne ses travaux législatifs (puisque la navette n'est plus possible) pendant la période électorale et jusqu'à la reprise des travaux de la nouvelle Assemblée.

Quant aux **jours de la semaine** et aux **horaires de séance**, ils sont déterminés par le **Règlement de chaque assemblée**.

Ainsi, aux termes de l'article 32 de son Règlement, le Sénat se réunit en séance plénière les mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine, selon les horaires suivants : les mardi et jeudi matin à partir de 9 heures 30 jusqu'à 13 heures, l'après-midi à partir de 16 heures (le mardi) ou de 15 heures (les mercredi et jeudi) jusqu'à 20 heures. En principe, le mercredi matin, le Sénat ne siège pas, cette matinée étant consacrée au travail des commissions.

Si le Gouvernement peut imposer au Sénat des jours supplémentaires de séance au-delà du contingent de 120, **en revanche il ne peut obliger une assemblée à siéger en dehors des jours et des heures de séance fixés par son Règlement**. Le Sénat peut cependant décider de siéger d'autres jours (le lundi ou le vendredi, par exemple) ou de prolonger sa séance plénière au-delà des horaires réglementaires, sur proposition de la Conférence des Présidents, du Gouvernement ou de la commission saisie au fond.

En particulier, par dérogation aux jours et horaires réglementaires habituels, il est convenu que durant l'examen du projet de loi de finances de l'année, le Sénat se réunisse pratiquement tous les jours -y compris parfois le dimanche- et siège quasiment tous les soirs (suspension de la séance de l'après-midi vers 19 heures 30 et reprise de la séance à partir d'environ 21 heures 30 ou 22 heures), de manière à pouvoir achever la première lecture du budget dans le délai maximum de 20 jours qui lui est imparti par l'article 47 de la Constitution.

Plus généralement, force est d'ailleurs de reconnaître que **les séances du soir ou de nuit** (jusqu'à minuit ou au-delà), qui devraient théoriquement être exceptionnelles, **ont tendance à perdurer** même en dehors de la période budgétaire, ce qui ne va pas dans le sens de la rationalisation du travail parlementaire, pourtant posée comme un des principaux objectifs de la révision constitutionnelle de 1995.

En 2006-2007, le Sénat a siégé au total 93 jours contre 128 jours en 2005-2006 (dont 8 jours en session extraordinaire), cette diminution étant en bonne part liée à l'interruption des travaux parlementaires dans les semaines qui ont précédé l'élection présidentielle de 2007.

II - LES SESSIONS EXTRAORDINAIRES

Aux termes de l'article 30 de la Constitution, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par un décret du Président de la République (soumis à contreseing). Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, **sur un ordre du jour déterminé**.

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des députés, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard 12 jours à compter de sa réunion (sous réserve, néanmoins, de l'article 51 de la Constitution prévoyant le report de la clôture de la session pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49 (mise en cause de la responsabilité du Gouvernement devant les assemblées).

Le Premier ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

III – LES SESSIONS ET RÉUNIONS DE DROIT

La Constitution prévoit trois cas dans lesquels le Parlement est réuni de droit :

1. Durant la période d'application de l'article 16 de la Constitution (mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels du Président de la République, lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu) ; en pratique, l'article 16 n'a été mis en œuvre qu'une seule fois, en 1961.

2. Après une dissolution de l'Assemblée nationale, la nouvelle Assemblée se réunit de plein droit le deuxième jeudi suivant les élections législatives intervenues après la dissolution de la précédente, une session étant ouverte de droit pour une durée de 15 jours si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire (article 12, alinéa 3, de la Constitution).

3. Hors session, le Parlement est réuni de plein droit **pour entendre le message que le Président de la République aurait décidé de lui adresser** en application de l'article 18 de la Constitution.

Fiche n° 3.6 – La fixation de l'ordre du jour du Sénat

L'essentiel...

« L'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.

« Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

« Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée. »
(article 48 de la Constitution)

La fixation de l'ordre du jour est une prérogative essentielle car elle rythme l'ordonnancement des séances et conditionne l'examen des textes en séance plénière.

Jusqu'en 1958, cette compétence relevait exclusivement de chaque assemblée. Avec la V^e République, le Gouvernement est maître de l'ordre du jour prioritaire des assemblées, ce qui lui donne l'assurance qu'elles examineront ses projets avant, le cas échéant, d'autres points d'ordre du jour dont elles voudraient prendre l'initiative pour peu qu'il leur en reste le temps.

Ce dispositif rigide a cependant été assorti d'une soupape : les séances de questions, qui sont de droit (au moins une fois par semaine depuis 1995) et la séance mensuelle réservée aux assemblées.

En pratique, l'ordre du jour est arrêté au sein d'un organe spécialisé, la « Conférence des Présidents », convoquée par le Président et où le Gouvernement est représenté.

I - PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR

- Sous les III^e et IV^e Républiques, les assemblées étaient souveraines pour fixer leur ordre du jour. Cette souveraineté présentait trois inconvénients majeurs : d'une part, l'ordre du jour prévu pouvait toujours être modifié, y compris au dernier moment, ce qui perturbait le bon fonctionnement des assemblées ; d'autre part, toute décision concernant l'ordre du jour faisait l'objet d'un vote, multipliant ainsi les possibilités d'obstruction et de guérilla parlementaire ; enfin, le Gouvernement se trouvait en situation de dépendance par rapport aux décisions des assemblées et les débats de procédure tendaient parfois à l'emporter sur les débats de fond.
- C'est pourquoi le Constituant, en 1958, a inversé les principes et substitué à la souveraineté des assemblées la primauté du Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour des assemblées.
- Les principes en vigueur, posés par l'article 48 de la Constitution, sont par conséquent les suivants :
 - ⇒ Première règle : le Gouvernement dispose d'une priorité dans la détermination de l'ordre du jour.
 - ⇒ Deuxième règle : le Sénat, comme l'Assemblée nationale, dispose de compétences limitées mais garanties :
 - 1 - Une séance par semaine au moins est consacrée aux questions.
 - 2 - Une séance par mois est réservée à un ordre du jour fixé par les assemblées.
 - 3 - Un ordre du jour complémentaire, dont la fixation relève du Sénat, peut être établi après épuisement de l'ordre du jour prioritaire et dans la mesure où il reste un temps suffisant.

- En pratique, l'ordre du jour est arrêté au sein d'une instance, appelée «Conférence des Présidents», convoquée par le Président du Sénat en principe tous les quinze jours ou les trois semaines⁵². Elle réunit autour du Président :
 - les vice-présidents du Sénat,
 - les présidents des groupes politiques,
 - les présidents des commissions permanentes,
 - les présidents des commissions spéciales, le cas échéant,
 - le président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne,
 - le rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

En outre, le représentant du Gouvernement, chargé des relations avec le Parlement, participe aux travaux de la Conférence des présidents.

II - L'ORDRE DU JOUR PRIORITAIRE

Si, dans son principe, cet ordre du jour est absolu et imposé dans son contenu et dans son ordre, il est, en pratique, négocié dans son calendrier.

1 - En principe, le Gouvernement dispose d'un droit de priorité absolu qui se manifeste par un ordre du jour prioritaire imposé dans son contenu

Conformément à l'article 48 - alinéa 1^{er} - de la Constitution, le Gouvernement a la faculté de déterminer les projets et propositions de loi qu'il désire voir figurer à l'ordre du jour, et de fixer l'ordre dans lequel ils seront examinés. Sur cette liste de textes et sur cet ordre, ni le Sénat, ni la conférence des présidents n'ont à se prononcer : les demandes gouvernementales reçoivent satisfaction de droit et même une simple interversion des discussions inscrites à l'ordre du jour est impossible sans accord du Gouvernement. De même, le Gouvernement a toujours la possibilité de suspendre l'examen d'un texte à tout instant en le retirant de l'ordre du jour ou, s'il s'agit d'un projet de loi, en n'effectuant pas sa transmission d'une assemblée à l'autre.

Par ailleurs, ayant le droit de fixer l'ordre du jour prioritaire, le Gouvernement est libre, également, de le modifier. Il lui suffit d'une lettre adressée au Président, ou même d'une simple déclaration faite en séance par un membre du Gouvernement, pour changer l'ordre des discussions prévues, retirer l'une d'elles de l'ordre du jour ou au contraire en ajouter une autre qui n'était pas initialement inscrite.

En outre, les commissions ne peuvent pas empêcher l'examen, à la date fixée, d'un texte en différant le dépôt du rapport : l'absence de celui-ci ne fait pas obstacle, en droit, à la discussion d'un texte inscrit à l'ordre du jour prioritaire.

2 - En pratique, l'ordre du jour prioritaire est négocié dans ses modalités et dans son calendrier

a) Le Sénat a interprété avec souplesse la notion d'ordre du jour prioritaire

Au début de la V^e République, le Gouvernement avait pris l'habitude d'indiquer en conférence des présidents les dates et heures de discussion pour ce qui concernait l'ordre du jour prioritaire. Cette conception que l'on peut qualifier d'ordre du jour «impératif» s'est appliquée pendant les vingt premières années de la V^e République. Mais, depuis la fin des années 1970, s'est amorcée une évolution tendant à une application moins «stricte» de l'ordre du jour prioritaire. Cette évolution s'est manifestée de la façon suivante :

- Il est arrivé, en de très rares occasions cependant, que la commission refuse de rapporter un projet de loi en séance publique. Le Gouvernement a été contraint de prendre acte de ce refus et de proposer un report de la discussion à une autre séance, même si constitutionnellement et réglementairement il pouvait passer outre à ce refus.
- Le Sénat ne pouvait jamais être contraint de siéger les jours autres que les mardi, mercredi et jeudi, le refus pouvant émaner soit de la conférence des présidents, soit du Sénat en séance plénière.

⁵²La périodicité de la réunion de la Conférence des Présidents n'est pas déterminée par le Règlement du Sénat.

- Le Sénat, maître de ses horaires, pouvait lever sa séance même si la discussion d'un texte inscrit à l'ordre du jour prioritaire n'était pas achevée, à condition de reporter la suite de cette discussion en tête de l'ordre du jour de la séance suivante afin de respecter l'ordre de priorité des textes établi à la demande du Gouvernement.

Dans les deux derniers cas, ces pratiques initiées au Sénat ont été reprises, en 1995, dans la Constitution. Elles figurent également dans le Règlement du Sénat.

Ainsi, les semaines de séance sont fixées au début de chaque session ordinaire par le Sénat sur proposition de la conférence des présidents et c'est au Sénat seul de décider s'il doit siéger en séance plénière les jours autres que les mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine ou s'il doit prolonger ses horaires au-delà des heures prévues par le Règlement : en règle générale, de 9 h 30 à 13 heures et de 15 heures à 20 heures. A contrario, on peut considérer que le Sénat est, en principe, tenu de siéger aux jours et horaires prévus par son Règlement.

b) Caractérisé par un effort de concertation et de planification prévisionnelle, le mécanisme d'élaboration de l'ordre du jour prioritaire donne une influence réelle au Sénat

• Un effort de concertation

L'élaboration du programme de travail des assemblées fait l'objet, préalablement à la conférence des présidents, de nombreux échanges de vues entre le Gouvernement, d'une part, les commissions et la Présidence, d'autre part. En fait et en définitive, quels que soient ses droits, le Gouvernement est conduit à prendre en considération l'état des travaux des commissions.

L'ordre du jour prioritaire, dont le Gouvernement transmet la liste au Président du Sénat la veille du jour de la conférence des présidents, est le résultat de tous ces travaux préparatoires, menés en concertation avec les commissions, au terme de négociations parfois difficiles : l'expérience montre qu'un bon compromis est préférable en ce domaine et constitue souvent le gage d'un bon déroulement de la navette parlementaire.

La conférence des présidents du Sénat se réunit environ tous les quinze jours ou les trois semaines. Elle prend connaissance de l'ordre du jour prioritaire prévu sur trois à cinq semaines. La conférence n'est pas appelée à statuer sur cet ordre du jour mais elle est libre d'en discuter. Un dialogue s'établit, qui permet aux membres de la conférence de faire connaître leur point de vue, d'exprimer leurs réserves, leurs souhaits ou leurs doléances, éventuellement d'infléchir les volontés du Gouvernement. Une fois fixé l'ordre du jour prioritaire, la conférence examine les demandes concernant l'ordre du jour réservé, les modalités pratiques du déroulement des débats organisés pour les discussions législatives ainsi que, le cas échéant, les demandes d'ordre du jour complémentaire.

La dernière phase de l'élaboration de l'ordre du jour est constituée par la communication au Sénat par le Président, en général au début de la séance publique, des conclusions et des délibérations de la conférence des présidents (pour l'ordre du jour prioritaire, il s'agit d'une simple information : le Sénat n'est pas consulté en ce domaine ; tout au plus, de brèves observations sont-elles tolérées après que le Président en a donné lecture). Toutefois, comme on l'a vu, le Sénat peut s'opposer à la tenue de séances les jours autres que les mardi, mercredi et jeudi et refuser de déroger aux horaires réglementaires ; en outre, il a toute latitude pour régler l'ordre du jour réservé (cf. supra, les questions et l'ordre du jour complémentaire). Après l'adoption des conclusions de la conférence des présidents, celles-ci sont distribuées aux sénateurs. Elles sont également publiées au journal officiel.

• Une volonté de planification prévisionnelle

Le Règlement du Sénat prévoit que le Gouvernement doit informer la conférence des présidents « à l'ouverture de la session, puis au plus tard le 1^{er} mars suivant » des affaires dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat et de la période envisagée pour leur discussion. Le Gouvernement présente désormais deux programmations indicatives par an : la première concerne la période octobre-mars et la seconde s'étend de mars à fin juin.

De son côté, le Sénat a procédé à un effort de planification complémentaire de celui du Gouvernement en fixant plusieurs mois à l'avance les dates des séances qui relèvent de sa compétence : celles des séances mensuelles réservées au Sénat, des questions d'actualité au Gouvernement et des questions orales.

III - L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ ET L'ORDRE DU JOUR COMPLÉMENTAIRE

1 - L'ordre du jour réservé

L'article 48 -alinéa 3- de la Constitution dispose : *«Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.»*

Inséré par la loi constitutionnelle du 4 août 1995, cet alinéa permet à chaque assemblée de disposer une fois par mois d'une séance réservée à un ordre du jour librement déterminé par elle-même et pouvant comporter des propositions de loi, des résolutions en matière communautaire ou modifiant le Règlement, des débats, voire des questions ou des projets de loi, etc.

La conférence des présidents est compétente pour fixer les dates des séances mensuelles réservées au moins un mois à l'avance et pour proposer au Sénat l'ordre du jour desdites séances en tenant compte de l'équilibre entre tous les groupes. En 2006 un accord est intervenu pour attribuer 2 points par séance réservée aux groupes politiques, les dix-huit points de l'ensemble de la session étant répartis à la proportionnelle.

Néanmoins, si les dispositions de cet article permettent à chaque assemblée d'adopter de leur propre initiative des textes de loi, le mécanisme constitutionnel de la navette parlementaire implique nécessairement que l'autre assemblée les examine afin que ces textes puissent être adoptés définitivement et promulgués.

2 - L'ordre du jour complémentaire

Au delà de l'ordre du jour réservé, le Sénat a la possibilité d'inscrire des textes ou des débats à l'ordre du jour en complément de l'ordre du jour fixé par le Gouvernement et dans la limite du temps restant disponible. C'est à la conférence des présidents qu'il appartient de faire les propositions concernant l'ordre du jour complémentaire qui sont ensuite soumises, en séance publique, au Sénat qui statue.

Une autre procédure d'inscription à l'ordre du jour complémentaire réside dans la discussion immédiate d'un texte à la demande d'une commission ou de trente sénateurs. A l'issue d'un débat, le Sénat peut soit en discuter immédiatement, soit à l'occasion de l'ordre du jour d'une séance ultérieure, sans intervention de la conférence des présidents. La discussion ne peut cependant avoir lieu qu'à la suite de l'ordre du jour prioritaire fixé par le Gouvernement. Cette procédure est très rarement utilisée.

IV - L'ORDRE DU JOUR DU QUESTIONNEMENT

1 - La séance hebdomadaire consacrée aux questions

L'article 48 -alinéa 2- de la Constitution dispose : *«... Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.»*

Dans la pratique, deux jeudi par mois se tiennent des séances de questions d'actualité au Gouvernement. Par ailleurs, une matinée du mardi sur deux est réservée par priorité aux questions orales sans débat. Ces séances bimensuelles se déroulent le plus souvent en alternance. Les séances de questions ont lieu trois fois par semaine à l'Assemblée nationale : deux séances hebdomadaires (les mardi et mercredi après-midi) sont consacrées aux questions d'actualité au Gouvernement et la séance du mardi matin aux questions orales. Cette dernière séance peut être concomitante avec celle tenue au Sénat.

2 - Les séances mensuelles réservées aux questions orales

18 questions sont habituellement inscrites en tête de l'ordre du jour de chaque mardi, contre une demi-douzaine, le vendredi dans le système antérieur. La fixation de cette séance un mardi matin sur deux a contribué à en expliquer le renouveau, les rendant plus attractives, notamment pour les sénateurs des départements éloignés de la région parisienne. On relève, parallèlement, un niveau élevé du taux de présence des ministres concernés (en moyenne aux alentours de 80 %).

3 - Les questions orales avec débat

Après être tombées en désuétude pendant plusieurs années, elles semblent connaître un regain d'intérêt, en particulier dans le cadre de l'ordre du jour réservé. Cette procédure permet en effet aux sénateurs de prendre l'initiative d'un débat sur des sujets importants souvent en prise directe avec l'actualité ou avec la vie quotidienne du citoyen, sans attendre une décision en ce sens du Gouvernement. En outre, les questions orales avec débat sont de plus en plus souvent utilisées pour interroger le Gouvernement sur l'application des lois (la moitié des questions orales avec débat discutées en 2006-2007).

L'inscription des questions orales avec débat portant sur des sujets européens –catégorie spécifique créée dans le Règlement du Sénat– obéit aux mêmes règles, étant entendu que, eu égard à leur objet spécialisé, la phase de concertation préalable associe la Délégation du Sénat pour l'Union européenne ainsi que le ministre chargé des Affaires européennes.

4 - Les questions d'actualité au Gouvernement

Ces séances de questions d'actualité sont organisées tous les quinze jours le jeudi après-midi et sont retransmises en direct sur France 3 et sur la chaîne parlementaire Public Sénat entre 15 et 16 heures. Les questions sont réparties entre les groupes en fonction de leur importance numérique.

Les séances de questions d'actualité au Gouvernement constituent un moment «phare» de l'activité du Sénat, avéré par la participation régulière du Premier ministre et d'un nombre important de ministres, ainsi que d'une forte proportion de sénateurs, eu égard à la diversité et surtout à l'actualité des thèmes qui y sont abordés.

5 – Une innovation coutumière : les « débats sans question »

Dans le souci de développer la fonction de contrôle, la Conférence des présidents a pris l'initiative d'organiser, sans recourir à la formule réglementaire d'une question orale, des débats en séance plénière sur les travaux d'information des commissions, des missions d'information ou des délégations (par exemple sur la canicule, le réchauffement climatique ou la politique des banlieues). La coutume s'est aussi instaurée de prévoir des débats sur les travaux de contrôle budgétaire de la commission des Finances.

Ces initiatives contribuent à donner un plus large écho aux travaux internes du Sénat à travers un dialogue approfondi en public entre le Gouvernement et les sénateurs de la majorité ou de l'opposition.

Fiche n° 3.7 – La séance mensuelle réservée aux assemblées

L'essentiel...

La révision constitutionnelle du 4 août 1995 modifiant les conditions de travail du Parlement, et instaurant une session unique, a ouvert une brèche dans la règle posée en 1958, selon laquelle le Gouvernement était maître de l'ordre du jour prioritaire. En effet, répondant au souhait des parlementaires qu'un nouvel élan soit donné à l'initiative parlementaire, cette révision a instauré une fois par mois une journée dont l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée (ordre du jour réservé).

Le nouvel alinéa de l'article 48 de la Constitution représente un progrès notable dans les droits du Parlement. Il permet à chaque assemblée, une fois par mois, de déterminer librement son ordre du jour. Celui-ci peut comporter des questions, des propositions de loi, des propositions de résolution européenne ou tout autre débat que l'assemblée juge opportun.

La Conférence des Présidents est compétente pour fixer les dates des séances mensuelles réservées au moins un mois à l'avance et pour proposer au Sénat l'ordre du jour de ces séances «en tenant compte de l'équilibre entre tous les groupes». Les groupes politiques ont un droit d'initiative pour l'inscription à la séance mensuelle au même titre que les commissions.

A compter de l'année 2006-2007, à l'initiative de la Conférence des Présidents, les groupes politiques disposent désormais d'un « droit de tirage » leur permettant de solliciter deux sujets lors de chaque séance mensuelle réservée ; les dix-huit sujets réservés aux groupes étant répartis selon le principe de la représentation proportionnelle.

I - L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ À L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE : UNE CONQUÊTE IMPORTANTE DU PARLEMENT

La nouvelle procédure a connu un réel succès car elle contribue à la renaissance de l'initiative parlementaire.

En effet, afin que cette réforme constitutionnelle puisse produire son plein effet, les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale se sont engagés mutuellement à ce que leur assemblée examine les propositions de loi adoptées par l'autre chambre dans le cadre de l'article 48, alinéa 3, et que la navette ne soit pas interrompue. Grâce à ce «code de bonne conduite» entre les deux chambres, 48 lois ont été promulguées, issues de 66 propositions de loi examinées dans le cadre de la séance mensuelle réservée.

La mise en place de la nouvelle procédure s'est révélée rapide, aisée, respectueuse de l'autonomie de chaque assemblée et enfin conforme à la notion de priorité :

- rapide puisque la première séance consacrée à l'ordre du jour réservé s'est tenue au Sénat le 26 octobre 1995, avant même la modification du Règlement et sur la seule base des dispositions constitutionnelles, et à l'Assemblée nationale le 11 octobre 1995, le lendemain même de l'adoption de la résolution modifiant le Règlement, et donc avant que le Conseil constitutionnel se soit prononcé sur la conformité de celle-ci à la Constitution.
- aisée puisque la fixation de la date des séances mensuelles réservées ne soulève aucune difficulté. La Conférence des Présidents arrête en début de session les dates jusqu'à la fin de la session.

- ces premières décisions permettent de confirmer que la notion de « séance » s'entend différemment dans chaque assemblée, signifiant une journée entière si nécessaire au Sénat, cependant qu'à l'Assemblée nationale la séance n'est que d'une demi-journée⁵³.
- conforme à la notion de priorité, ainsi que le souhaitait le Sénat. Rien n'interdit cependant que figure à l'ordre du jour de cette séance un ordre du jour gouvernemental qui ne pourra bien entendu être appelé qu'après que l'assemblée en ait terminé avec son ordre du jour réservé.

II - LE CONTENU DES SÉANCES MENSUELLES RÉSERVÉES : UNE TENDANCE À LA DIVERSIFICATION

Le contenu des ordres du jour depuis la mise en place de la séance mensuelle réservée appelle plusieurs observations :

- **L'ordre du jour n'est pas exclusivement législatif**, et la faculté d'inscrire à la séance mensuelle réservée d'autres sujets, ainsi que le souhaitait le Sénat, correspond donc bien à un besoin que la pratique a confirmé.

Par exemple, au cours de la session 2006-2007, la part des travaux de contrôle (19 h 15 de débat) est supérieure à celle des discussions législatives (17 h 15 de débat) au sein de l'ordre du jour réservé. Ainsi, cinq questions orales avec débat ont été discutées. En outre, les séances mensuelles réservées permettent l'organisation de débats sur l'application des lois et les travaux de contrôle des commissions du Sénat, par exemple sur les contrôles budgétaires de la commission des Finances.

- **La séance mensuelle favorise l'initiative parlementaire.** Le Sénat a examiné, au cours de la session 2006-2007, douze propositions de loi dans le cadre de l'ordre du jour réservé, dont onze d'initiative sénatoriale, sur lesquelles six sont d'ores et déjà devenues loi.

Par ailleurs, sur les quarante lois (hors conventions) votées définitivement au cours de la session ordinaire 2006-2007, dix étaient issues de propositions de loi, dont huit d'initiative sénatoriale (ces huit textes n'avaient pas tous été inscrits à l'ordre du jour réservé).

On doit souligner que dans un certain nombre de cas, même si la proposition sénatoriale n'est pas parvenue au terme du processus législatif, elle a inspiré directement des lois. Par ailleurs, certaines propositions de loi d'initiative sénatoriale sont reprises dans les projets de loi.

Sessions	Propositions de loi* (dont propositions Assemblée nationale)	Résolutions européennes	Questions européennes	Questions orales avec débat	Résolutions commissions d'enquête	Débats	Résolutions sur Règlement du Sénat**	Projets de loi
2002-2003	13 (2)	7	2	10	2	5	-	-
2003-2004	12 (2)	1	-	8	-	2	4	-
2004-2005	9 (2)	-	-	7	-	3	1	-
2005-2006	14 (0)	-	1	10	1	5	-	1
2006-2007	12 (1)	-	-	5	2	2	-	-
TOTAL	60 (7)	8	3	40	5	17	5	1

* Nombre total de propositions examinées au cours de la session, y compris les propositions examinées en deuxième lecture, en comptant chacune des propositions lorsque plusieurs propositions sont examinées conjointement en première lecture.

** Lorsque plusieurs propositions de résolution sont examinées conjointement, chacune est décomptée.

⁵³ En pratique, deux demi-journées par mois sont consacrées à l'ordre du jour réservé à l'Assemblée nationale.

- L'analyse du contenu des ordres du jour permet de **mesurer l'accès des différents groupes politiques à la séance mensuelle réservée**, les deux assemblées ayant adopté des règles non écrites différentes pour réguler cet accès : la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale a en effet décidé de répartir les séances disponibles entre les groupes politiques de façon à approcher une répartition proportionnelle, chaque groupe disposant ensuite, par accord tacite, de la liberté d'inscrire ce qu'il souhaite à la séance qui lui est attribuée. Au Sénat, en revanche, où les considérations proprement politiques sont moins pesantes, la Conférence des Présidents se détermine en fonction des demandes d'inscription formulées par les Présidents des commissions et des groupes, tout en s'efforçant de parvenir à un certain équilibre entre tous les groupes.
- **L'instauration d'un « droit de tirage » au bénéfice des groupes** : La fixation de l'ordre du jour réservé doit tenir compte de l'équilibre entre tous les groupes, en vertu de l'article 29 du Règlement.

Toutefois, afin de mieux utiliser cet espace d'autonomie sénatoriale et de favoriser l'inscription des initiatives législatives des groupes politiques, la Conférence des Présidents a décidé en 2006 d'attribuer à chaque groupe un droit de tirage (dans le respect de la représentation proportionnelle).

Ce dispositif nouveau, introduit sans modification préalable du Règlement et expérimenté dès décembre 2006, s'applique pleinement depuis le 1^{er} octobre 2007. Le droit de tirage des groupes portera sur deux points pour chacune des 9 séances réservées de la session, soit un total de 18 points à répartir.

La demande d'inscription doit être formulée par les groupes à la première Conférence des Présidents du mois qui précède la séance mensuelle concernée. Cette demande doit être précédée d'un contact avec la commission intéressée, afin d'en cerner les enjeux juridiques et techniques.

Fiche n° 3.8 – L'examen des textes en commission

L'essentiel...

Aux termes de l'article 43 de la Constitution :

«Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet.

Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée.»

Qu'elle ait lieu en commission permanente ou –cas beaucoup plus rare- en commission spéciale, la discussion des projets et propositions de loi en commission est une phase déterminante de la procédure législative. C'est à ce stade, en effet, que sont arrêtées les principales orientations –sur le fond comme sur la forme- sur lesquelles le Sénat sera appelé à statuer en séance plénière.

A cette étape, le rapporteur, qui a la confiance de la commission, exerce une grande influence, perceptible tout au long de la discussion du texte.

I - UNE PREMIÈRE ÉTAPE : LA DÉSIGNATION DE LA COMMISSION COMPÉTENTE

Le texte en discussion est envoyé « au fond », c'est-à-dire pour son examen principal, à une commission permanente (ou spéciale) et selon le cas, « pour avis », à une ou plusieurs autres commissions permanentes ayant demandé à examiner certains de ses aspects.

a - Saisine au fond

Il ressort de l'article 16 du Règlement du Sénat que les six **commissions permanentes**, en fonction de leurs domaines de compétence, sont saisies par les soins du Président du Sénat de tous les projets ou propositions entrant dans leur compétence, sauf dans les cas où une **commission spéciale** est créée (*cf. fiche n°2.3*).

La création d'une telle commission résulte soit d'une demande du Gouvernement, soit d'une décision du Sénat sur proposition de son Président, ou à la demande du président d'une commission permanente ou du président d'un groupe politique du Sénat. Elle est également décidée lorsque les commissions permanentes se déclarent incompétentes ou en cas de conflit de compétence entre deux ou plusieurs commissions permanentes. Mais le plus souvent, l'accord se réalise sur l'attribution des textes, du fait, notamment de la possibilité de la saisine pour avis (*cf. infra*) : peu de demandes de commissions spéciales sont formulées au Sénat.

Ainsi, ce qui pourrait sembler, à la lecture de la Constitution, être le régime de droit commun est devenu, dans la pratique, l'exception : depuis le début de la V^e République, seulement une quarantaine de projets de loi ont été renvoyés à une commission spéciale.

b - Saisines pour avis

Il est fréquent, en raison de la variété des questions abordées dans un même texte, qu'une commission ne soit pas seule concernée et qu'une ou plusieurs autres commissions souhaitent être saisies sur tout ou partie seulement du texte.

S'il n'est saisi que d'une seule demande de renvoi pour avis par une commission permanente, le Président du Sénat y fait droit lui-même. Si, au contraire, plusieurs demandes de renvoi pour avis sont formulées, le Président saisit la conférence des présidents⁵⁴ qui peut ordonner les renvois ainsi demandés ou proposer au Sénat la création d'une commission spéciale.

L'usage, consacré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁵⁵, est que le projet de loi de finances, du fait qu'il concerne l'ensemble des départements ministériels, soit renvoyé au fond à la commission des finances et pour avis aux cinq autres commissions permanentes.

II - UNE DEUXIÈME ÉTAPE : UN RAPPORTEUR EST SAISI DU TEXTE

1 - La nomination du rapporteur

Saisie d'un texte, la commission doit, en tout premier lieu, désigner un rapporteur.

En France, les rapporteurs ont un rôle plus déterminant que dans beaucoup d'autres parlements étrangers où, bien souvent, ils se contentent de présenter en séance plénière la position adoptée en commission. Au Sénat, comme à l'Assemblée nationale, le rôle du rapporteur va beaucoup plus loin, car il va véritablement exposer son point de vue à la commission, lui soumettre les amendements qu'il propose et, ensuite, défendre en séance plénière le point de vue de sa commission, sous la forme du rapport adopté, et les amendements retenus par elle.

Du fait qu'il a la confiance de la commission et qu'il a la meilleure connaissance du texte qui lui est confié, le rapporteur parvient à faire adopter la plupart des modifications qu'il propose. De même, la commission, pour les mêmes raisons, est la plupart du temps suivie par l'assemblée plénière de telle sorte que d'un bout à l'autre de la discussion législative, **le rapporteur est véritablement l'homme-clé de la décision du Sénat.**

La désignation se fait le plus souvent par consensus, en fonction de la compétence plus particulière de tel ou tel sénateur et de sa disponibilité. Il peut cependant y avoir plusieurs candidats au rapport, notamment lorsqu'un groupe politique souhaite voir l'un de ses membres désigné comme rapporteur d'un texte auquel il attache de l'importance. En pareille hypothèse, il est procédé à un vote. Le scrutin est secret. Si, aux premier et deuxième tours, la majorité absolue n'a pas été obtenue, la majorité relative suffit au troisième tour. En cas d'égalité des suffrages, le candidat le plus âgé est nommé rapporteur.

La désignation du rapporteur pour avis obéit aux mêmes règles.

2 - Le travail du rapporteur

Le rapporteur doit tout d'abord se livrer à un important travail préparatoire, assisté d'un ou plusieurs administrateurs appartenant au secrétariat administratif de la commission. Il étudie le texte, s'entoure de tous les avis qu'il juge nécessaires et procède, s'il y a lieu, à des auditions. Il peut notamment rencontrer les membres des cabinets ministériels et les hauts fonctionnaires concernés.

Le rapporteur élabore les amendements qu'il proposera à la commission, et fait établir pour celle-ci un document de travail -le tableau comparatif- mettant en regard les textes en vigueur ou de référence, éventuellement, le projet initial du Gouvernement s'il a été déjà examiné par l'Assemblée nationale, puis le texte en discussion : ce tableau en plusieurs colonnes sera annexé au rapport. Au fil de la navette, ce document est ajusté afin de permettre de confronter, à chaque étape, les modifications successives apportées au texte par chacune des deux assemblées. En règle générale, à partir de la deuxième lecture, ce tableau comporte trois colonnes comprenant dans l'ordre : le dernier texte voté par le Sénat, le dernier texte voté par l'Assemblée nationale et dont le Sénat est -à ce moment précis- saisi, la dernière colonne étant réservée aux nouvelles propositions de la commission.

On doit noter que le rapporteur pour avis a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie au fond. Réciproquement, le rapporteur de la commission saisie au fond a le droit de participer avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie pour avis.

⁵⁴La conférence des présidents a pour fonction de fixer l'ordre du jour et d'organiser les débats en séance plénière.

⁵⁵Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la loi organique relative aux lois de finances.

III - TROISIÈME ÉTAPE : LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

1 - Travaux préparatoires à l'examen du rapport

Avant d'examiner le projet de rapport présenté par le rapporteur, la commission dispose de plusieurs moyens pour approfondir sa capacité d'expertise du texte en discussion.

1 - Auditions

La commission peut procéder à l'audition de toute personne qu'elle estime particulièrement qualifiée et des représentants de tout organisme qu'elle juge concernés par le texte en discussion.

La commission peut aussi entendre le ou les ministres compétents, appelés à exposer les raisons des réformes proposées et à répondre aux questions des parlementaires (sur tous les textes importants, c'est le ministre lui-même qui propose d'être entendu, pour présenter son projet et recueillir, du même coup, les premières impressions des membres de la commission).

Enfin, les auteurs des propositions de loi ou de résolution et les auteurs d'amendements, non membres de la commission qui les examine, sont entendus sur décision de celle-ci.

De son côté, le rapporteur a toute latitude pour entendre les personnes de son choix, si leur audition en commission plénière n'est pas jugée nécessaire ou qu'elle ne soit pas possible, par exemple pour des raisons de calendrier.

2 - Missions d'information

Les commissions peuvent aussi désigner une mission d'information en France ou à l'étranger. Ce cas de figure est assez fréquent sur les textes intéressant une collectivité territoriale donnée (la Corse, par exemple, ou telle ou telle collectivité territoriale d'outre-mer), ou encore la ratification d'un traité multilatéral ou européen sur lequel il importe de connaître la position de nos partenaires.

2 - Examen du rapport

- L'examen du texte est **inscrit à l'ordre du jour de la commission** par son président, avec l'accord du rapporteur et en tenant compte de l'ordre du jour de la séance publique. Chaque membre de la commission reçoit une lettre de convocation qui est également communiquée au secrétariat de chaque groupe. Le plus souvent, l'examen en commission a lieu dans la semaine qui précède le passage du texte en séance publique.
- Le rapporteur procède, le plus souvent, à un **exposé général** et développe devant la commission un certain nombre de considérations sur l'ensemble du texte. Il rappelle les dispositions en vigueur, expose et commente les objectifs du projet ou de la proposition de loi, donne son sentiment sur l'économie générale du texte, et justifie éventuellement les principales modifications qu'il suggère d'apporter.
Cet exposé est suivi d'une discussion générale au cours de laquelle chaque commissaire peut exprimer son opinion sur l'ensemble du texte et demander des précisions au rapporteur.
- Le président appelle ensuite **l'examen des articles** à moins que la commission n'ait décidé d'opposer à l'ensemble du texte une exception d'irrecevabilité ou une question préalable (ce qui équivaut à proposer le rejet du texte), dont elle élabore alors le texte et précise le moment où elle souhaite sa discussion en séance plénière.

Si, comme dans la plupart des cas, la commission passe à la discussion des articles, le rapporteur justifie à l'occasion de chacun d'eux les amendements qu'il propose à la commission. Chaque commissaire peut lui-même demander des modifications à ces propositions d'amendement ou en proposer d'autres. Sur chacun d'eux, la commission se prononce, après discussion, par un vote, le plus souvent à main levée. Le président de la commission n'a pas voix prépondérante ; en cas de partage égal des voix, le Président constate que la disposition mise aux voix ne recueille pas de majorité, donc n'est pas adoptée.

- Comme il a été indiqué précédemment (cf. fiche n° 2.3), le Gouvernement n'assiste pas, en général, aux réunions des commissions législatives lorsque celles-ci délibèrent sur un projet de loi (à la différence de ce qu'on constate dans beaucoup d'autres parlements étrangers⁵⁶). Le ministre peut, certes, être entendu par la commission, soit de son propre chef s'il l'estime souhaitable, soit à l'occasion d'une audition demandée par le rapporteur, mais sa participation ne va pas au-delà, le Règlement du Sénat prévoyant même qu'il se retire au moment du vote.
- Compte tenu des décisions de la commission, le rapporteur rédige un **rapport**. Dans certains cas exceptionnels, dus notamment à la brièveté du délai entre la réunion de la commission et l'examen en séance plénière, le rapport en séance plénière sera exclusivement oral. Mais, principal instrument de travail des sénateurs, le rapport est quasiment toujours déposé, imprimé et distribué avant l'examen du texte en séance plénière.

Le rapport écrit comprend ordinairement un exposé général qui rappelle les principaux points du texte en discussion, en souligne la portée, présente le droit en vigueur, compare éventuellement le dispositif proposé avec des législations étrangères et retrace les lignes directrices de la discussion au sein de la commission. Vient ensuite l'examen des articles qui permet, à l'occasion de chacun d'eux, d'apporter des explications plus techniques et plus précises et de justifier les amendements proposés par la commission. Enfin, dans la conclusion, le rapport résume la position prise par la commission sur l'ensemble du texte, qui peut être soit l'adoption sans modification, soit le rejet, soit, ce qui est le plus fréquent, l'adoption du texte sous réserve des amendements proposés par la commission. Le rapport comprend également le tableau comparatif (cf. *supra*) qui intègre les propositions de la commission. Le rapport est éventuellement complété par des annexes utiles à l'information des parlementaires, telle que l'étude d'impact transmise par le Gouvernement ou le compte rendu des principales auditions du rapporteur ou de la commission, selon le cas.

Le même dispositif est applicable aux travaux des commissions saisies pour avis, sous la réserve que leur rapport pour avis ne comporte pas de tableau comparatif mais la liste des amendements proposés par elle, sur lesquels le moment venu, la commission au fond sera appelée à émettre son avis.

3 - Publicité des travaux des commissions

Chaque réunion de commission donne lieu à un procès-verbal qui a un caractère confidentiel et à un compte rendu analytique publié dans le recueil du *Bulletin des Commissions*, distribué chaque semaine et diffusé sur Internet, de même que les rapports parlementaires depuis 1997.

La confidentialité a longtemps été considérée comme un élément structurant de l'efficacité du travail des commissions, car les opinions des commissaires peuvent s'y exprimer plus librement, sans toutes les pesanteurs qu'imposent le débat public et la pression des groupes politiques. Cette vision a un peu évolué, sous la pression de l'opinion publique, sensible au moins autant à la transparence qu'à l'efficacité : c'est pourquoi **il a été décidé que la commission pourrait organiser la publicité, par les moyens de son choix, de tout ou partie de ses travaux.**

L'instrument le plus couramment utilisé est le communiqué de presse dont la décision revient au président de la commission. Par ailleurs, certaines auditions sont ouvertes à la presse ou au public et peuvent être enregistrées pour une diffusion sur la chaîne de télévision parlementaire. L'examen des rapports, en revanche, se déroule généralement à huis clos, bien qu'il soit tout à fait possible de l'ouvrir au public (cette faculté a déjà été utilisée au Sénat).

IV - QUATRIÈME ÉTAPE : INTERVENTION DE LA COMMISSION APRÈS L'ADOPTION DU RAPPORT

1 - Examen des amendements dits « extérieurs »

Avant la discussion du texte en séance publique, la commission compétente au fond doit se réunir pour se prononcer sur les amendements qui émanent du Gouvernement ou d'autres sénateurs ou éventuellement de la commission saisie pour avis.

⁵⁶ Il est vrai que dans bien des pays, à la différence de la France, il n'existe pas d'incompatibilité entre la fonction ministérielle et le mandat parlementaire.

En pratique, la commission au fond se prononce sur ces amendements sous forme assez laconique : FAVORABLE, DÉFAVORABLE OU «SAGESSE». Cette dernière formule signifie que la commission s'en remet, sur ce point, à «la sagesse» du Sénat (c'est-à-dire qu'elle laisse à chaque sénateur le soin de se déterminer en toute appréciation personnelle). La commission peut, sur certains amendements déposés par des sénateurs, réserver sa proposition en demandant d'entendre préalablement l'avis du gouvernement.

L'avis de la commission sera, ensuite, exposé par le rapporteur en séance au cours de l'examen des articles avant le vote sur chaque amendement.

2 - Réexamen du texte en commission

La commission peut être appelée à réexaminer tout ou partie du texte en discussion en cas d'adoption en séance plénière d'une motion de renvoi en commission, d'une demande de renvoi pour coordination ou d'une demande de seconde délibération : ces voies de procédure sont rarement mises en œuvre, en dehors des textes très complexes (la loi de finances, par exemple) ou soulevant des problèmes politiques nécessitant des arbitrages de dernier instant.

3 - Suivi du texte en séance plénière

Plus généralement, le rapporteur et le président de la commission, assistés des administrateurs concernés, suivent l'ensemble de l'examen du texte en séance plénière. Ils sont chargés d'y exposer et d'y défendre le point de vue de la commission. Ce rôle se poursuit à tous les stades de la navette et, notamment, en cas de réunion de la commission mixte paritaire (*cf. fiche n° 3.13*), puisqu'il est d'usage constant que le rapporteur de la commission soit désigné aussi rapporteur pour son assemblée des conclusions de la CMP.

4 – Contrôle de l'application des lois

Si le rôle préparatoire du rapporteur s'arrête avec le dernier vote sur l'ensemble du texte en discussion, la commission permanente (notamment son président et son rapporteur) s'efforce de contrôler après coup les modalités de mise en œuvre du dispositif retenu. A ce titre, il n'est pas rare que le rapporteur appelle l'attention du ministre responsable sur la manière dont, à son avis, il convient d'interpréter ou d'appliquer telle ou telle disposition de la loi en question.

A partir du moment où l'application effective d'un texte législatif est suspendue à la publication de textes réglementaires, il est logique que les assemblées y accordent une grande attention. Elles n'admettent pas, en effet, qu'une loi puisse demeurer durablement lettre morte, l'abstention du Gouvernement revenant en ce domaine à tenir en échec la volonté du Parlement.

Depuis 1971, chaque commission permanente du Sénat suit la publication des textes réglementaires attendus sur les lois relevant de sa compétence. Ce travail de contrôle fait l'objet chaque automne d'un rapport annuel, soumis à la Conférence des présidents, qui est publié sous la forme d'un fascicule spécial du *bulletin des commissions* (*cf. fiche 4.6*)

Fiche n° 3.9 – La séance plénière

L'essentiel...

Le terme de séance plénière qualifie les réunions dans leur hémicycle de chacune des deux assemblées, par rapport aux autres réunions auxquelles peuvent être conviés les parlementaires.

Temps fort de l'activité parlementaire, la séance plénière est le moment de la décision du Sénat sur tous les sujets soumis à son examen.

Aux termes de l'article 33, alinéa 1^{er}, de la Constitution : «*Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel* ».

La publicité des débats de la séance plénière est un élément fondateur de la tradition parlementaire française et permet à tout citoyen de connaître et de mieux comprendre les décisions prises au nom de la Nation (à la différence du travail préparatoire des commissions, plus technique et qui ne fait généralement l'objet que d'une publicité restreinte).

Les séances sont télévisées sur le circuit interne et pour certaines sur la chaîne parlementaire Public-Sénat.

Toute personne qui le souhaite a le droit d'assister à la séance, depuis des tribunes spécialement aménagées à cet effet (mais elle doit y demeurer silencieuse et s'abstenir de toute manifestation d'approbation ou d'improbation).

En pratique, cependant, l'essentiel de la publicité passe par la publication des comptes rendus des séances.

I - LA MISE EN PLACE DE LA SÉANCE

- A l'**ouverture de la séance**, un huissier entre sur le « plateau » surélevé qui fait face à l'hémicycle et annonce « *Monsieur le Président* » ou « *Madame la Présidente* ». Le Président de séance, qui peut être le Président du Sénat ou l'un ou l'une de ses six vice-présidents, est entouré par le secrétaire général du Sénat et par un autre haut fonctionnaire qui l'assistent pendant la durée de la séance en lui remettant au fur et à mesure les pièces du « dossier de séance » et en répondant aux questions relatives au déroulement du débat, ou à celles portant sur l'application du règlement et du droit parlementaire.

- **La disposition au sein de la salle des séances**

Derrière le Président, le service de la Séance est représenté par deux de ses divisions : la Séance et les Lois. La première tient à jour les événements de séance (temps de parole ; amendements déposés, scrutins publics, etc.) et le dossier du président, la seconde effectue le montage du texte en discussion en y insérant les modifications apportées par voie d'amendement et note le sort réservé à chaque amendement.

L'hémicycle compte 331 fauteuils⁵⁷ attribués aux sénateurs, auxquels il faut ajouter les bancs des deux premiers rangs destinés aux ministres et aux commissions. Selon la coutume parlementaire, les sénateurs sont placés en fonction de leur appartenance politique : les groupes dits « de droite » et « de gauche » étant respectivement placés à la droite et à la gauche du président. Les membres de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe sont placés auprès du groupe à côté duquel ils souhaitent siéger.

⁵⁷ Pour tenir compte de l'augmentation graduelle des sièges du Sénat décidée en 2003 (cf. fiche 1.5), le nombre de fauteuils sera porté à 343 en 2008 et à 348 en 2011.

Le premier rang de l'hémicycle est réservé, à gauche, aux présidents et rapporteurs de la ou des commissions intéressées par le débat, assistés par des fonctionnaires du Sénat (installés au deuxième rang), et au centre et à droite, aux ministres et secrétaires d'État accompagnés de collaborateurs, désignés comme « commissaires du Gouvernement »⁵⁸.

Au pied de la tribune de l'orateur, les services de comptes rendus assurent la prise des débats.

Les galeries ou tribunes du public, qui contiennent environ 400 places, sont réservées aux personnes qui souhaitent assister à la séance. Une partie est réservée aux journalistes accrédités de la presse parlementaire.

II - L'OUVERTURE DE LA SÉANCE

« *La séance est ouverte* ». Lorsque le président de séance a prononcé cette phrase rituelle, il soumet à l'adoption du Sénat le procès-verbal de la séance précédente. Avant de passer à l'ordre du jour, il donne connaissance des communications diverses : remplacement de sénateurs, communications du Premier ministre, composition de commissions mixtes paritaires, etc.

Le rôle du président de séance est essentiel : c'est lui qui ouvre la séance, mais aussi qui dirige les débats, fait observer le Règlement, accorde les temps de parole et maintient l'ordre. Il peut, à tout moment, suspendre ou lever la séance.

Le président dispose d'un dossier préparé par le service de la séance, qui comporte toutes les communications ou interventions qu'il doit faire et qui retrace, le plus minutieusement possible, la suite des délibérations figurant à l'ordre du jour, les textes à discuter, les noms des orateurs inscrits, les amendements déposés, l'ordre rationnel de leur examen et tous autres renseignements qui pourraient être utiles pour les débats.

III - LA DISCUSSION D'UN TEXTE EN SÉANCE

L'ordre du jour comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui. En pratique, l'ordre du jour est établi hebdomadairement par la Conférence des Présidents. Des séances sont réservées aux questions et une fois par mois une séance est réservée à l'ordre du jour fixé par le Sénat.

La discussion d'un projet de loi se déroule de la façon suivante :

- **discussion générale**, ouverte par le ministre puis le rapporteur, durant laquelle tous les parlementaires qui le souhaitent peuvent s'exprimer. Cette discussion générale est de plus en plus fréquemment limitée dans sa durée globale et organisée de façon à répartir le temps de parole entre les groupes, proportionnellement à leurs effectifs. L'ordre de passage est alors déterminé par un tirage au sort effectué au début de la session puis par un roulement, de façon à assurer un ordre de passage alterné des orateurs des groupes. Lorsque le Conseil économique et social a examiné un projet ou une proposition de loi avant sa discussion parlementaire, un de ses membres peut venir exposer l'avis du Conseil au Sénat (art. 69, alinéa 2 de la Constitution).
- **examen des éventuelles motions de procédure** :
 - exception d'irrecevabilité dont l'objet est de faire reconnaître que le texte en discussion est contraire à une disposition constitutionnelle, légale ou réglementaire ;
 - question préalable dont l'objet est de faire décider, soit que le Sénat s'oppose à l'ensemble du texte, soit qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération ;
 - motion préjudicielle ou incidente dont l'objet est de subordonner le débat à une ou plusieurs conditions en rapport avec le texte en discussion (qui ne peut toutefois concerner un point de l'ordre du jour prioritaire) ;
 - motion de renvoi à la commission.

⁵⁸ Aux termes de l'article 31, alinéa 2, de la Constitution, les membres du Gouvernement peuvent se faire assister devant les assemblées par des commissaires du Gouvernement. En pratique, les commissaires, le plus souvent des membres du cabinet ou des directeurs de l'administration concernée, sont désignés pour chaque texte et chaque séance par un décret individuel remis au président en début de séance.

Leur vote équivaut au rejet du texte (sauf la motion de renvoi à la commission). Ont droit à la parole l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement, éventuellement un orateur par groupe.

- **discussion des articles, article par article, et, pour chacun d'eux, des amendements** qui s'y rapportent en commençant par les amendements éventuels de suppression puis par ceux qui s'écartent le plus du texte proposé et dans l'ordre où ils s'y opposent, s'y intercalent ou s'y ajoutent. Sur chaque amendement, ne peuvent intervenir que l'auteur de l'amendement, un orateur contre, la commission et le Gouvernement, chacun pour cinq minutes maximum en principe. Le rapporteur de la commission (si l'amendement n'émane pas de la commission saisie au fond) puis le Gouvernement donnent chacun leur avis sur l'amendement : il peut être favorable, défavorable ou s'en remettre à la sagesse du Sénat. Chaque sénateur peut, s'il le souhaite, expliquer son vote pendant 5 minutes. Il est voté successivement sur chaque amendement puis sur chaque article qui est, amendé ou non, soit adopté, soit rejeté et en conséquence supprimé.
- Avant le vote sur l'ensemble, il peut être décidé de **renvoyer le texte en commission** :
 - soit pour coordination à la demande de l'assemblée ou sur demande d'un de ses membres. Le renvoi est de droit si la commission le demande ;
 - soit pour une seconde délibération, à la demande du Gouvernement ou d'un membre du Sénat. Dans ce dernier cas elle doit être acceptée par le Gouvernement.
- Les **explications de vote** précédant le vote sur l'ensemble ne peuvent excéder cinq minutes par orateur.

IV - LES MODALITÉS DE VOTE

Chaque amendement, chaque article, chaque projet ou proposition, dans son ensemble, doit être soumis après sa discussion au vote de l'assemblée.

Le droit de vote est personnel, sauf dans les cas où la délégation du vote est permise par une loi organique :

- 1/ maladie, accident ou événement familial grave,
- 2/ mission temporaire confiée par le Gouvernement,
- 3/ service militaire,
- 4/ participation aux travaux des assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par l'Assemblée nationale ou le Sénat,
- 5/ en cas de session extraordinaire, absence de la métropole,
- 6/ cas de force majeure appréciée par décision des Bureaux des assemblées.

Les votes du Sénat doivent être émis à la majorité absolue des suffrages exprimés (total des votants moins les abstentions). En cas d'égalité des suffrages, faute de majorité, le texte n'est pas adopté.

Les votes revêtent l'une des quatre formes suivantes :

- **à main levée**. Il est de droit, sauf pour les désignations personnelles et lorsque le scrutin public est obligatoire ;
- **par assis et levé**, si le résultat du vote à main levée est douteux ;
- **par scrutin public ordinaire**. Il y est procédé obligatoirement dans les cas suivants :
 - lois organiques ;
 - projets ou propositions de révision de la Constitution ;
 - propositions conjointes des deux assemblées tendant à demander au président de la République de soumettre au référendum un projet de loi.

En outre, les **lois de finances** sont votées de la manière suivante :

- ⇒ 1^{re} partie de la loi de finances de l'année (cf. fiche n° 3.14) : scrutin public ordinaire ;
- ⇒ vote en première lecture sur l'ensemble de la loi de finances de l'année : scrutin public à la tribune (cf. infra) ;
- ⇒ autres votes sur l'ensemble (lois de finances rectificatives, etc.) : scrutin public ordinaire.

En dehors de ces cas, le scrutin public peut être demandé par le Gouvernement, le Président, un ou plusieurs présidents de groupe politique, la commission saisie au fond, ou par trente sénateurs dont la présence doit être constatée par appel nominal.

Les parlementaires mettent leur bulletin de vote dans l'urne. La liste de ceux qui se sont prononcés pour ou contre, se sont abstenus ou n'ont pas pris part au vote est publiée au Journal officiel.

- **par scrutin public à la tribune.** Il intervient lors du vote sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi lorsque la conférence des présidents l'a décidé. Il est de droit lors du vote sur l'ensemble en première lecture du projet de loi de finances de l'année, ou si l'approbation d'une déclaration de politique générale est demandée par le Gouvernement.

Les sénateurs sont appelés nominalement par les huissiers dans l'ordre alphabétique en commençant par une lettre tirée au sort avant l'ouverture du scrutin.

V – LA FIN DE LA SÉANCE

Une fois l'ordre du jour épuisé, et avant de lever la séance, le président de séance fait part au Sénat de la date et de l'ordre du jour de la séance suivante.

La durée des interventions des orateurs

- Gouvernement : pas de limitation du temps de parole opposable au Gouvernement.
- Sénateurs : temps de parole en tout état de cause limité à 45 minutes par orateur, sauf les durées particulières ci-après :
 - ⇒ exposé du rapport de la commission : 20 minutes,
 - ⇒ parole sur un article : 5 minutes,
 - ⇒ à chaque amendement : l'auteur et un orateur contre : 5 minutes,
 - ⇒ explications de vote sur un article, sur un amendement ou sur l'ensemble d'un texte : 5 minutes,
 - ⇒ irrecevabilités et motions à l'encontre de l'ensemble d'un texte : l'auteur et un orateur contre : 15 minutes chacun,
 - ⇒ irrecevabilités et motions à l'encontre d'une partie d'un texte : l'auteur, un orateur contre : 5 minutes chacun.

En cas de discussion générale organisée, la Conférence des présidents fixe un temps global de parole. Ce temps comporte deux parties :

- la première donne une durée minimale d'intervention identique pour chaque groupe,
- la seconde est répartie en proportion de l'importance numérique des groupes.

VI – LA PUBLICITÉ DES SÉANCES

La publicité des débats parlementaires est une exigence constitutionnelle qui, dès le départ, a été posée comme une règle essentielle par les assemblées parlementaires françaises. Sur le plan des principes, en effet, il importe que le mandat représentatif soit exercé sous un minimum de contrôle des mandants (les électeurs), ce que permet la publicité des débats. En application de l'article 33, alinéa 1^{er}, de la Constitution, les séances des deux assemblées sont donc publiques et font l'objet d'un compte rendu intégral publié au Journal officiel. Cette exigence de publicité est d'ailleurs tellement intégrée par les parlementaires qu'elle a fait naître l'expression usuelle de « séance publique » pour désigner ce qui, juridiquement, doit être qualifié de « séance plénière ».

Conformément à cette règle l'article 32, alinéa 1^{er}, du Règlement du Sénat dispose que les séances du Sénat sont publiques, l'article 41, alinéa 2, prévoyant qu'il soit établi pour chaque séance un compte rendu analytique officiel et un compte rendu intégral publié au Journal officiel.

Une procédure rarissime : le comité secret

Cet impératif peut s'effacer devant d'autres exigences constitutionnelles non moins fortes, par exemple la nécessité d'assurer la sécurité collective ou de préserver l'ordre public constitutionnel. A cet effet, le second alinéa de l'article 33 de la Constitution ménage la possibilité pour chaque assemblée de siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres.

Au Sénat, les modalités de réunion en comité secret sont fixées par les alinéas 5 à 7 de l'article 32 du Règlement : la décision de se réunir en comité secret est prise par un vote exprès et sans débat, sur la demande du Premier ministre ou bien d'un dixième des membres du Sénat dont la présence en séance est constatée par appel nominal ; lorsque le motif qui a conduit au comité secret a cessé, le Président du Sénat consulte le Sénat sur le retour à la publicité des débats. Le Sénat peut décider de publier ou non au Journal officiel le compte rendu intégral des débats qui se sont tenus en comité secret.

Cette procédure n'est mise en œuvre que dans des cas rarissimes⁵⁹ : pour ce qui le concerne, le Sénat ne s'est ainsi jamais réuni en comité secret depuis 1958, et a même décidé, en 1968, de publier le compte rendu intégral de ses débats tenus en comité secret au cours de la première guerre mondiale.

En pratique, la publicité des débats s'opère par divers moyens matériels :

- le public est admis dans les tribunes de la salle des séances pour assister à la séance publique, à la condition de se tenir assis, découvert et en silence, toute personne ne respectant pas cette règle et troublant les débats pouvant être exclue des tribunes et, le cas échéant, traduite devant l'autorité compétente (article 91 du Règlement du Sénat) ; à cet effet, des billets de séance peuvent être obtenus auprès du service du Secrétariat général de la Questure ;

- des journalistes de presse peuvent être accrédités et assister à la séance publique pour en retranscrire les débats, en bénéficiant de moyens matériels et de communication mis à leur disposition par le Sénat (salle de presse) ; en outre, un correspondant de l'Agence France Presse est présent en permanence au Sénat ;

- un compte rendu analytique des débats est diffusé dès le lendemain de la séance, dans l'attente de la disponibilité du compte rendu intégral, et diffusé sur le site Internet du Sénat ; le compte rendu intégral, qui seul fait foi, est publié dans les jours qui suivent au Journal officiel ; il est également disponible sur le site Internet du Sénat ;

- les débats du Sénat font aujourd'hui l'objet d'un enregistrement audiovisuel intégral ; ces images sont diffusées en direct sur un circuit vidéo interne au Sénat et archivées ; elles sont également mises à disposition gracieusement de tous les médias qui en font la demande, en tout premier lieu de la chaîne parlementaire « Public Sénat ». Enfin, ils sont diffusés en direct sur le site Internet du Sénat.

⁵⁹ *Même si, depuis quelques années, plusieurs demandes de réunion en comité secret ont été déposées -sans succès- à des fins purement obstructives.*

Fiche n° 3.10 – L'exercice du droit d'amendement

L'essentiel...

- Le droit d'amendement est le droit de proposer des modifications à un texte (projet ou proposition de loi ou de résolution) dont est saisie une assemblée ; selon l'article 44, alinéa premier, de la Constitution de 1958, «*les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement*» ;
- Il est possible d'amender les articles du projet ou de la proposition en discussion, mais également les amendements qui s'y rapportent : tel est l'objet des sous-amendements, dont la présentation sous des modalités spécifiques est «*indissociable du droit d'amendement*», ainsi que l'a expressément reconnu le Conseil constitutionnel dans une décision du 3 juin 1986 ;
- Eu égard à l'influence primordiale du Gouvernement en matière d'initiative législative, l'exercice de ce droit constitue aujourd'hui en France l'outil privilégié d'intervention des parlementaires dans les débats législatifs ;
- Le droit d'amendement est très largement utilisé : au cours de ces sept dernières années, le nombre d'amendements déposés devant l'Assemblée nationale et le Sénat s'établit à :

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Assemblée nationale	35 393	27 073	26 471	147 861 ⁶⁰	7 867
Sénat	7 558	10 398	7 686	8 652	5 672

- L'efficacité du droit d'amendement est garantie par une réglementation minutieuse qui s'efforce de concilier la nécessaire liberté d'expression et le bon ordonnancement des débats ;
- Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle vigilant sur l'exercice du droit d'amendement, notamment en ce qui concerne, dès la première lecture, le lien de l'amendement avec l'objet du texte et, après la première lecture, la relation directe de l'amendement avec les dispositions restant en discussion.

I - LES TITULAIRES DU DROIT D'AMENDEMENT

Les députés, les sénateurs et les membres du Gouvernement disposent du droit d'amendement. Si les commissions parlementaires n'en disposent pas en tant que telles, elles l'exercent dans la pratique par la voix de leur rapporteur qui s'exprime au nom de la commission.

II - LA PRÉSENTATION MATÉRIELLE DE L'AMENDEMENT

Dans la mesure où le débat législatif s'organise autour des amendements déposés, il est indispensable à la clarté et à la loyauté des débats que la portée de chaque amendement puisse être exactement mesurée par tous. D'où les règles suivantes :

- l'amendement doit être écrit sur papier ou sur un support numérique, de façon à prévenir toute incertitude sur son contenu exact ;

⁶⁰ L'écart de 2005-2006 résulte des 137 665 amendements déposés à l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif au secteur de l'énergie.

- sa rédaction doit se suffire à elle-même et s'appliquer directement au texte qu'il vise : un amendement orientatif (c'est-à-dire qui se bornerait à indiquer un souhait, tout en laissant aux services le soin de le rédiger concrètement), ne pourrait être admis ;
- l'amendement doit être signé par son ou ses auteurs ;
- l'amendement doit être sommairement motivé de façon que chacun puisse apprécier les motifs et la portée de la modification qu'il propose.

III - LA DIFFUSION DE L'AMENDEMENT

L'objectif étant que, lorsque le débat en séance plénière s'ouvre, chacun soit en mesure d'avoir une connaissance exacte des termes de la discussion, les principes suivants ont été progressivement adoptés :

- une date-limite pour le dépôt des amendements est fixée, soit de façon globale et par le Règlement dans les quatre jours ouvrables suivant la distribution du rapport, comme à l'Assemblée nationale, soit au coup par coup, en fonction des caractéristiques du débat et par la Conférence des Présidents au Sénat. En général, il s'agit de la veille du débat à 17 heures.
- à peine d'irrecevabilité, tous les amendements, à l'exception de ceux présentés par le Gouvernement et par la commission saisie au fond, doivent être déposés dans ce délai auprès du service de la Séance qui les centralise, les numérote, en harmonise la présentation ; pour faciliter la formalité du dépôt des amendements, le Sénat a développé une application Internet, « AMELI » (amendements en ligne) présentée plus en détails en annexe et qui permet le dépôt électronique des amendements.
- chaque amendement est ensuite imprimé, distribué et mis en ligne sur AMELI, la collection complète de tous les amendements déposés sur un texte déterminé (la « liasse ») étant disponible pour tous ceux qui le souhaitent le jour où s'ouvre le débat en séance plénière.

IV - L'EXAMEN DES AMENDEMENTS PAR LA COMMISSION

Le principe est que chaque amendement doit avoir été examiné par la commission saisie du projet sur lequel il porte avant l'ouverture du débat en séance plénière. La Constitution (article 44 - 2^e alinéa) permet d'ailleurs au Gouvernement de s'opposer, après l'ouverture du débat, à l'examen de tout amendement qui n'aurait pas été antérieurement soumis à la commission (faculté dont il n'use qu'exceptionnellement).

V - LES IRRECEVABILITÉS OPPOSABLES AUX AMENDEMENTS

▪ **irrecevabilité financière** : un amendement parlementaire ayant pour conséquence, soit une diminution non compensée des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, est irrecevable. Pour le prononcé de cette irrecevabilité la portée de l'amendement est appréciée par la commission des Finances. Depuis le 1^{er} juillet 2007, la recevabilité financière des amendements fait l'objet d'une procédure de contrôle préalable systématique par la commission des Finances dès leur dépôt.

▪ **irrecevabilité matérielle** : un amendement qui n'est pas du domaine de la loi tel que l'énonce notamment l'article 34 de la Constitution (c'est-à-dire qui empiète sur le domaine du pouvoir réglementaire, ou qui intervient dans un domaine sur lequel le Parlement a habilité le Gouvernement à intervenir par la voie d'ordonnances) peut être déclaré irrecevable à la demande du Gouvernement. L'irrecevabilité est prononcée par le président de l'assemblée en personne et, en cas de désaccord entre celui-ci et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel peut être saisi de la question ; dans ce cas, le Conseil se prononce dans les huit jours par une déclaration motivée.

▪ **irrecevabilités procédurales** :

⇒ lors de la première lecture, un amendement peut être déclaré irrecevable dès son dépôt s'il ne s'applique pas effectivement au texte qu'il vise ou, s'agissant d'un article additionnel, s'il n'est pas dépourvu de tout lien avec l'objet du texte en discussion, c'est-à-dire s'il n'est qu'un prétexte pour aborder en réalité une question nouvelle, dont l'assemblée n'est pas saisie (parallèlement, les sous-amendements sont irrecevables s'ils ne s'appliquent pas effectivement à l'amendement qu'ils visent ou s'ils ont pour objet d'en contredire le sens) ;

- ⇒ après la première lecture, en vertu du principe de l'« entonnoir », un amendement peut être déclaré irrecevable dès son dépôt s'il remet en cause les « conformes », c'est-à-dire des dispositions déjà adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées au cours des lectures antérieures : la logique de la procédure législative est en effet l'examen successif du texte par les deux assemblées autant de fois qu'il est nécessaire pour parvenir, par la réduction progressive des divergences, à un texte commun. Un amendement peut être parallèlement déclaré irrecevable s'il introduit après la première lecture, une disposition additionnelle sans relation directe avec les dispositions restant en discussion (sauf si l'amendement assure le respect de la Constitution, opère une coordination avec des textes en cours de discussion ou corrige une erreur matérielle) ;
- ⇒ le Gouvernement peut demander à l'assemblée de se prononcer par un seul vote sur certains amendements, faisant ainsi tomber tous ceux qu'il n'a pas retenus (c'est le fameux « vote bloqué » -ou plus exactement « vote unique »- de l'article 44 de la Constitution), mais le « vote unique » ne porte précisément que sur le vote et ne supprime donc pas la présentation par leur auteur de chacun des amendements, y compris ceux écartés par le Gouvernement et l'intervention, sur chacun d'entre eux, d'un orateur contre, de la commission et du Gouvernement.

VI - LA DISCUSSION DES AMENDEMENTS EN SÉANCE PLÉNIÈRE

▪ **L'ordre d'appel** des amendements en séance publique est rigoureusement déterminé par les Règlements des assemblées : ils sont examinés au fur et à mesure que viennent en discussion les articles sur lesquels ils portent et, lorsqu'il y a plusieurs amendements en concurrence sur un même article, par ordre d'éloignement décroissant de cet article (pour plus de précision sur ce point, cf. fiche sur la procédure législative). Un « dérouleur », document établi par le service de la Séance, donne l'ordre d'intervention des sénateurs lors de la discussion générale et l'ordre d'examen des amendements, article par article.

▪ **Les interventions sur chaque amendement** sont également limitées de façon stricte dans leur nombre et leur durée :

- ♦ l'un des signataires de l'amendement (5 minutes)
- ♦ le rapporteur de la commission, pour donner l'avis de la commission (sans limitation)
- ♦ le représentant du Gouvernement, pour donner l'avis du Gouvernement (sans limitation)
- ♦ un orateur d'opinion contraire (5 minutes)

▪ A la différence de l'Assemblée nationale, le Sénat autorise les explications de vote sans limitation de nombre et pour une durée de 5 minutes pour chaque intervenant, sauf décision de clôture.

VII - L'ENCADREMENT DU DROIT D'AMENDEMENT PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Entre 1998 et 2006, le Conseil constitutionnel a fait profondément évoluer sa jurisprudence en matière de droit d'amendement, faisant désormais place à des exigences qui recouvrent pour l'essentiel les règles appliquées par les assemblées elles-mêmes et figurant dans leur règlement.

Outre les exigences de recevabilité financière vues plus haut, un amendement en première lecture ne doit pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition déposé sur le bureau de la première assemblée saisie.

Pour les lectures ultérieures, en commission mixte paritaire et après la commission mixte paritaire, le Conseil constitutionnel a désormais consacré par sa jurisprudence la règle parlementaire dite de l'entonnoir. Lorsqu'un texte lui est soumis aux fins de contrôler sa conformité à la Constitution, il soulève désormais d'office tout moyen tiré de la méconnaissance de cette règle, même lorsque ce moyen n'est pas mentionné dans la saisine.

ANNEXE DE LA FICHE N° 3.10

AMELI : un outil de travail législatif et d'information des citoyens



AMELI (AMEndements en Ligne) est une application informatique modernisant l'exercice du droit constitutionnel d'amendement, dans le droit fil des efforts engagés dans ce sens par le Sénat depuis 1998.

Le « cyber-amendement » est une facilité supplémentaire à la disposition des sénateurs, des groupes politiques, des commissions et du Gouvernement ; outil de travail et d'information, il améliore la communication entre les différents acteurs de la chaîne législative.

C'est aussi un instrument d'information et de transparence mis à la disposition de toutes les personnes intéressées par les travaux du Sénat.

1. L'ACCÈS AUX AMENDEMENTS EN LIGNE : UNE PROCÉDURE PLUS TRANSPARENTE

Auparavant, la liasse des amendements n'était disponible que sous forme papier dans l'enceinte du Palais du Luxembourg.

Avec AMELI, les contraintes matérielles et géographiques de l'accès aux amendements disparaissent : désormais, à toute heure et en tout lieu, on peut accéder à la liasse des amendements avec une liberté et une souplesse inédites, simplement depuis un ordinateur connecté à Internet.

Les sénateurs peuvent ainsi consulter les amendements en temps réel, sur leur ordinateur, au fur et à mesure de leur diffusion par le service de la Séance. Cette faculté est également ouverte à toute personne intéressée par les travaux du Sénat.

2. UN OUTIL DE RECHERCHE ÉLABORÉ

AMELI offre la possibilité d'effectuer une recherche simple et conviviale parmi les amendements déposés sur un texte.

En se connectant à l'écran de recherche d'AMELI, après avoir sélectionné le texte dont il s'agit, les personnes intéressées peuvent ainsi rechercher des amendements à partir de différents critères :

- ⇒ à partir de leur numéro ;
- ⇒ les amendements déposés sur un article particulier ;
- ⇒ les amendements déposés par un sénateur ;
- ⇒ les amendements déposés par un groupe politique ;
- ⇒ les amendements déposés par une commission ;
- ⇒ les amendements déposés par le Gouvernement.

Il est aussi possible d'effectuer une recherche en texte intégral, sur le dispositif et sur l'objet de l'amendement.

3. L'ACCÈS À UN DOSSIER LÉGISLATIF COMPLET

A partir du site Internet du Sénat www.senat.fr, le public accède aux textes déposés sur le Bureau du Sénat ou aux rapports des commissions, mais aussi, grâce à AMELI, à l'intégralité des amendements déposés sur chaque texte. En outre, dès leur élaboration par le service de la Séance, le « dérouleur » et le jeu classé des amendements établi dans l'ordre d'appel en séance publique sont diffusés en temps réel sur Internet et transmis par voie électronique au service de la reprographie pour impression.

4. UN SYSTÈME FACILITANT LE « MONTAGE » DES TEXTES ÉLABORÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE

AMELI permet à la division des Lois du service de la Séance de « monter » le texte de loi, tel qu'il résulte des délibérations du Sénat, en direct sur le Plateau, au cours de la séance plénière.

Le document final, ou « petite loi », est mis en ligne sur le site Internet du Sénat.



AMELI, MODE D'EMPLOI : comment se connecter pour rechercher des amendements

1. Aller sur le site Internet du Sénat <http://www.senat.fr> et cliquer sur l'onglet en haut à droite [Ameli](#) ;
2. Cliquer sur le lien « [dossier législatif](#) », pour consulter les amendements déposés sur un texte sans avoir à vous authentifier ;
3. Vous pourrez ensuite, après avoir choisi le dossier législatif concernant le texte qui vous intéresse, consulter, sans mot de passe, les amendements déposés.

Fiche n° 3.11 – La navette parlementaire

L'essentiel...

Aux termes de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution : «*Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique*». De ce principe, fidèle au bicamérisme égalitaire, il résulte que l'adoption définitive d'un texte implique son vote dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et par le Sénat au terme d'un mouvement de va-et-vient du texte en discussion entre les assemblées, communément appelé « navette ».

Cet accord peut se réaliser spontanément ou après intervention d'une commission mixte paritaire. Cependant, le bicamérisme de la V^e République n'est pas totalement égalitaire et admet, dans la plupart des matières, la prééminence de l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct. C'est pourquoi, en cas de désaccord entre les deux chambres, le Gouvernement dispose de la possibilité de faire statuer l'Assemblée nationale en dernier ressort.

I - L'ACCORD SPONTANÉ ENTRE LES ASSEMBLÉES : LA NAVETTE «CLASSIQUE»

Chaque assemblée est successivement appelée à examiner et, éventuellement, à modifier ou rejeter le texte adopté par l'autre : la «navette» ainsi instaurée prend fin lorsqu'une assemblée adopte sans modification le texte précédemment adopté par l'autre assemblée.

La navette «classique» demeure la procédure courante d'adoption des lois. Ainsi au cours de la session ordinaire 2006-2007, 25 des 40 lois adoptées définitivement (hors conventions internationales) ont été votées en termes identiques par les deux assemblées par le jeu normal de la navette, soit près des deux tiers.

1 - Le champ de la navette

Le champ de la navette est restreint aux articles qui font l'objet d'un désaccord entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Il exclut donc les articles adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées, dits «conformes» (qu'il s'agisse d'articles du texte initial ou d'articles additionnels introduits en cours d'examen). Les articles conformes ne figurent plus dans le texte des transmissions. Deux tempéraments importants sont à signaler :

- jusqu'au vote final dans la dernière assemblée, l'intitulé des projets et propositions, ainsi que les subdivisions internes (titres, chapitres, sections, etc.), ne sont jamais considérés comme conformes ;

- le champ de la navette reste par ailleurs ouvert aux dispositions nouvelles, ce qui implique, en particulier, la possibilité de présenter des articles additionnels dans la mesure où ils ne remettent en cause ni les articles adoptés conformes par les deux assemblées, ni les «suppressions conformes» et sont en relation directe avec une disposition restant en discussion ;

- les articles déjà adoptés conformes peuvent être modifiés pour le seul motif de coordination avec d'autres dispositions du texte.

2 - Les transmissions entre les assemblées

A l'issue de chaque lecture par une assemblée, tout texte adopté et non encore définitif doit être déposé devant l'autre assemblée pour que celle-ci puisse à son tour procéder à son examen. Ce dépôt résulte d'une transmission, dont le régime juridique est différent pour les projets et les propositions de loi.

A l'issue de chaque lecture, un «texte provisoire» – ou « petite loi » -, est établi par les services. Un tirage spécial de cette petite loi constituera le «texte authentique» issu de chaque lecture.

II - LA PROCÉDURE DE CONCILIATION : LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE (CMP)

En cas de désaccord persistant entre les deux assemblées, soit au terme de deux lectures par chacune d'entre elles, soit après une seule lecture si le Gouvernement a déclaré l'urgence (à peine de forclusion, l'urgence ne peut être déclarée que jusqu'à la clôture de la discussion générale du texte), le Premier ministre a la possibilité d'ouvrir une procédure de conciliation. Celle-ci fait intervenir une commission mixte paritaire.

Le recours à la CMP n'a rien d'obligatoire, mais le succès de cette formule en a fait, depuis 1958, une phase quasi incontournable de la procédure législative dès que l'accord entre les deux chambres ne survient pas spontanément après une ou deux lectures.

Dans la grande majorité des cas, la CMP établit un texte commun qui est ensuite approuvé par chaque assemblée (depuis 2002, toutes les CMP ont abouti à un accord).

En cas d'échec de cette procédure de conciliation (soit que la commission ne parvienne pas à élaborer un texte, soit que ce texte, amendé ou non, ait été repoussé par une des deux assemblées), l'intervention de la commission mixte paritaire n'aura représenté qu'une simple parenthèse dans la discussion législative. A ceci près que s'il le souhaite, le Gouvernement peut alors demander, après une nouvelle lecture dans chaque assemblée, à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Cette éventualité, en rupture avec le bicamérisme égalitaire, permet ainsi de résoudre un conflit persistant entre les deux chambres, en donnant le « dernier mot » à celle issue du suffrage universel direct.

Là encore, la procédure du « dernier mot à l'Assemblée nationale » n'est qu'une faculté dont le Gouvernement n'est pas tenu d'user. S'il n'y recourt pas, la navette du texte entre les deux chambres reprend, mais cette fois sans autre perspective d'aboutissement pour peu que l'opposition des deux assemblées persiste.

1 - Les conditions pour faire statuer définitivement l'Assemblée nationale

La procédure conduisant au « dernier mot » à l'Assemblée est détaillée par l'article 45 alinéa 3 de la Constitution : « ... *si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté [...], le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement....* »

La procédure comporte ainsi trois étapes : la « nouvelle lecture » par l'Assemblée nationale, la « nouvelle lecture » par le Sénat et, si ces nouvelles lectures n'aboutissent pas, la « lecture définitive » par l'Assemblée nationale.

Lorsque la commission mixte paritaire a abouti à un texte, son examen par les deux assemblées est un préalable nécessaire avant de s'engager dans la procédure du « dernier mot ». Il en va ainsi même en cas de rejet du texte de la commission mixte paritaire par une assemblée : ce texte n'en doit pas moins être soumis à l'autre.

2 - La « nouvelle lecture »

L'ultime navette entre les deux assemblées, qualifiée de « nouvelle lecture », suit les règles de la procédure législative normale.

La « nouvelle lecture » conduit normalement à réserver à l'Assemblée nationale la décision finale. Il reste que cette étape ne ferme pas toute issue à un accord intervenant *in extremis* entre les deux assemblées. La conciliation peut encore se réaliser si le Sénat n'apporte aucune modification au texte qui lui est transmis en nouvelle lecture : dans ce cas, l'adoption en termes identiques suffit à clore la procédure législative. Le Gouvernement peut même, à l'issue de la nouvelle lecture, renoncer à demander à l'Assemblée de statuer dans les formes de la lecture définitive, auquel cas la procédure se conclura dans les conditions de la navette « classique ».

3 - La lecture «définitive»

Pour statuer définitivement après la nouvelle lecture, **l'Assemblée nationale doit être saisie d'une demande en ce sens par le Gouvernement**. En vertu de l'article 114, alinéa 4, du Règlement de l'Assemblée nationale, si cette demande n'est pas présentée dans les quinze jours de la transmission du texte adopté par le Sénat en nouvelle lecture, l'Assemblée est en droit de reprendre l'examen du texte dans les conditions du droit commun.

- Lorsque l'Assemblée nationale est appelée à statuer en lecture définitive, elle ne peut agir que dans un cadre spécialement délimité. A ce stade, l'Assemblée ne peut en effet que reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte paritaire (s'il y en a un), soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.
- Des amendements peuvent encore être déposés, mais il ne peut s'agir que d'amendements adoptés par le Sénat en nouvelle lecture, et repris dans des termes strictement identiques. Après l'examen et la mise aux voix des éventuels amendements, l'Assemblée se prononce sur l'ensemble du dernier texte déjà voté par elle.

En tout état de cause, la décision prise à ce stade revêt un caractère définitif. L'adoption par l'Assemblée nationale vaut adoption définitive du texte. S'il y avait rejet, le texte serait considéré comme définitivement repoussé.

Il faut observer que cette procédure du «dernier mot» peut être mise en œuvre aussi bien pour les projets que pour les propositions de loi.

En dépit de l'existence de ces procédures qui permettent au Gouvernement de rompre l'égalité des pouvoirs législatifs des deux assemblées, on peut constater que le bicamérisme peut jouer à quasiment tous les stades de la navette, y compris la nouvelle lecture et, dans une certaine mesure lors du dernier mot de l'Assemblée nationale (si l'Assemblée adopte alors des amendements votés par le Sénat).

Fiche n° 3.12 – La transmission des textes entre les assemblées et le Gouvernement

L'essentiel...

La «transmission» est une procédure substantielle de la navette, puisqu'elle consiste à saisir officiellement une assemblée du texte qu'a adopté l'autre chambre (ou du rejet de ce texte, selon le cas).

Le Gouvernement demeurant maître de ses projets d'un bout à l'autre de la procédure législative, c'est à lui qu'il appartient de les transmettre (avec, le cas échéant, la faculté de ne pas les transmettre, ce qui revient, en pratique, à enterrer le texte).

Pour les propositions de loi d'origine parlementaire, en revanche, la transmission s'opère directement d'une assemblée à l'autre, sans que le Gouvernement puisse faire obstacle au cheminement du texte.

I - LES DISPOSITIONS EN VIGUEUR

Les **principes** sont fixés en termes identiques par l'article 65 du Règlement du Sénat et par l'article 115 du Règlement de l'Assemblée nationale.

La **mise en œuvre de ces principes** est réglée en termes identiques par le chapitre XVII de l'Instruction Générale du Bureau du Sénat et par l'article 14 de l'Instruction Générale du Bureau de l'Assemblée nationale.

II - LA TRANSMISSION DES TEXTES VOTÉS

1 - Les principes

1 - Les modalités de transmission

Trois cas sont envisagés :

- **Proposition** de loi en navette (donc initiative parlementaire) : le texte adopté est transmis directement d'une assemblée à l'autre, le Gouvernement étant seulement avisé de cet envoi.
- **Projet** de loi en navette (donc initiative gouvernementale) : le texte adopté est transmis au Gouvernement. Ceci permet au Gouvernement, éventuellement, de ne pas saisir l'autre assemblée.
- **Texte adopté** définitivement (soit projet, soit proposition) : le président de l'assemblée dans laquelle le texte a acquis sa rédaction définitive transmet celle-ci au Président de la République pour promulgation, par l'intermédiaire du Secrétariat général du Gouvernement. Le président de l'autre assemblée est avisé de cette transmission.

2 - Délai de transmission et autorité compétente

Dans tous les cas, il est explicitement prévu que le texte est transmis «sans délai», c'est-à-dire immédiatement, et «par le Président» de l'assemblée, ce qui implique une signature personnelle.

2 - La mise en œuvre des principes

Pour des raisons évidentes de commodité, la pratique déroge à l'interprétation littérale des principes en prévoyant que :

- le texte transmis est une copie ;
- signée par le Secrétaire général.

L'ensemble de la procédure fait l'objet d'une **authentification a posteriori** par le Président, celui-ci signant alors une pile de textes originaux. Ceux-ci sont également scellés au timbre sec de l'assemblée en deux exemplaires, dont l'un est conservé dans l'assemblée d'adoption et l'autre expédié, selon le cas, au Gouvernement ou à l'autre assemblée.

III - L'AVIS DE REJET DES TEXTES

En principe, en cas de rejet d'un projet de loi, le président de l'assemblée de rejet en avise le Gouvernement ; en cas de rejet d'une proposition de loi transmise par l'autre assemblée, le Président en avise le président de celle-ci et le Gouvernement.

Là encore, la pratique s'écarte quelque peu des principes en prévoyant l'expédition d'une lettre d'avis de rejet signée du Secrétaire général. Mais le texte authentique de la décision de rejet sera transmis ultérieurement, dûment signé par le Président et timbré du sceau de l'assemblée, un exemplaire de ce texte étant conservé dans l'assemblée de rejet.

Fiche n° 3.13 – La commission mixte paritaire

L'essentiel...

La commission mixte paritaire (CMP) est une commission composée de sept députés et sept sénateurs pouvant, être réunie à l'initiative du Premier ministre en cas de désaccord persistant entre les assemblées sur un projet ou une proposition de loi. Elle a pour mission d'aboutir à la conciliation des deux assemblées sur un texte commun.

Dans un contexte procédural où chaque assemblée législative « de son côté », la commission mixte paritaire, innovation de la V^e République, se révèle d'une grande efficacité, en ce qu'elle parvient à concilier deux objectifs qui, à première vue, pourraient paraître contradictoires :

- d'une part, permettre le jeu normal du bicamérisme équilibré où chaque chambre doit pouvoir faire valoir son point de vue ;
- de l'autre, favoriser le rapprochement des positions si un désaccord persistant apparaît au cours de la navette.

La vertu de la CMP est, précisément, de pouvoir faire se rencontrer, dans une enceinte réduite, quelques députés et quelques sénateurs dont la mission est de rechercher les compromis - et d'accepter les concessions - les mieux aptes à recueillir l'approbation des deux assemblées.

La CMP est aussi une « chance supplémentaire » que la Constitution de 1958 a donnée au Sénat, car, en cas de désaccord entre les deux assemblées, cette phase de procédure évite que le dernier mot soit donné trop rapidement à l'Assemblée nationale : jusqu'au dernier moment de la procédure législative, elle garantit ainsi une meilleure prise en compte des principes du bicamérisme.

La CMP est régie par l'article 45 de la Constitution et par les Règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les modalités pratiques de mise en œuvre de la procédure ont été partiellement fixées dans le procès-verbal d'une réunion tenue en mai 1959 par les Secrétaires généraux des assemblées et du Gouvernement, procès-verbal dont certains éléments figurent dans les Règlements des assemblées. Le Conseil constitutionnel a enfin été appelé à plusieurs reprises à se prononcer sur les dispositions concernant les CMP.

Depuis 1959, malgré les alternances politiques, 2 commissions mixtes paritaires sur 3 ont abouti à un accord. Il n'en reste pas moins que l'adoption par navette reste le mode normal d'adoption des lois qui résultent en effet :

- Pour 70 % de l'adoption d'un texte en termes identiques à l'issue de la navette ;
- Pour 20 % d'un accord en CMP ;
- Pour 10 % du dernier mot donné à l'Assemblée nationale après échec de la CMP.

I - LA PHASE ANTÉRIEURE À LA RÉUNION DE LA CMP

1 - La décision de provoquer la réunion d'une CMP

a. La décision appartient au Premier ministre

Le chef du Gouvernement ne la prend généralement qu'après avoir consulté le ministre en charge du texte ainsi que le ministre chargé des Relations avec le Parlement, ou même à leur demande.

b. La décision ne peut être prise formellement que lorsqu'un désaccord entre les deux assemblées est constaté

- en situation ordinaire, après au moins deux lectures dans chacune des assemblées (mais rien n'interdit bien évidemment au Premier ministre d'engager la procédure de convocation de la CMP à un stade ultérieur de la navette) ;
- après une seule lecture dans chaque assemblée lorsque le Gouvernement a déclaré l'urgence du texte (il peut le faire jusqu'à la clôture de la discussion générale) ou lorsqu'il s'agit du projet de loi de finances ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour lesquels l'urgence est de droit.

c. Le Premier ministre informe les assemblées de sa décision par une lettre, adressée à leurs présidents et lue en séance publique.

2 - La constitution de la CMP

a. C'est, au sein de chaque assemblée, à la **commission compétente pour l'examen au fond du texte** qu'il revient de désigner les représentants de l'Assemblée nationale ou du Sénat à la CMP. Le nombre de ces représentants a été fixé, en accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, à sept titulaires et à sept suppléants pour chaque assemblée.

b. La composition de la délégation de chaque assemblée obéit à des impératifs techniques, à des impératifs politiques et à des impératifs d'équilibre entre les groupes :

- **impératifs techniques** : doivent faire partie de la délégation le président et le rapporteur de la commission saisie au fond de l'examen du texte ainsi que, le cas échéant, le ou les rapporteurs de la ou des commissions saisies pour avis.
- **impératifs politiques** : il s'agit ici de déterminer le nombre de sièges attribués à l'opposition et à la majorité de chaque assemblée. En 1981, à la suite d'un accord tacite entre les Présidents des deux assemblées qui étaient alors de sensibilité politique opposée, il a été décidé de composer la délégation de chaque assemblée de cinq représentants de sa majorité et de deux représentants de sa minorité. Depuis juillet 2007, l'Assemblée nationale désigne 4 représentants de la majorité et 3 représentants de la minorité.
- **impératifs d'équilibre entre les groupes** : compte tenu des deux paramètres précédents, les sièges sont attribués, au sein de la délégation de chaque assemblée, en proportion de l'importance des groupes composant la majorité et la minorité de chaque assemblée.

Les candidats désignés par la commission n'en sont pas nécessairement membres, même si en pratique (exception faite des rapporteurs pour avis), ce cas de figure se présente très rarement.

c. La liste des candidats est affichée dans les couloirs du Sénat. Le Président donne avis de cet affichage au cours de la séance à l'ordre du jour de laquelle figure la désignation. A l'expiration d'un délai d'une heure à compter de cet avis, la liste est ratifiée, à moins qu'il n'y ait opposition.

La **pratique** a toutefois suscité une procédure abrégée -les délais étant parfois extrêmement brefs- où la commission désigne ses candidats à l'éventuelle CMP avant même que la demande de réunion de celle-ci ait été officiellement formulée et annoncée en séance plénière.

3 - La convocation de la CMP

a. Chaque membre désigné pour faire partie de la CMP reçoit une convocation signée par le doyen d'âge de chaque délégation (Sénat et Assemblée nationale).

b. Le Gouvernement ne fixe aucun délai pour la réunion de la CMP, mais en pratique, l'ordre du jour de la séance plénière établi par la Conférence des Présidents commande la date de cette réunion.

c. Les CMP se réunissent alternativement dans les locaux de l'Assemblée nationale et du Sénat (si la dernière CMP s'est réunie au Sénat, la CMP sur le prochain texte se tiendra à l'Assemblée nationale, et inversement).

Le lieu de réunion de la CMP n'est pas tout à fait indifférent puisque la procédure applicable à son fonctionnement est en principe celle prévue pour les commissions par le règlement de l'assemblée où se tient la CMP. En outre, concrètement, l'élaboration technique du rapport de la CMP incombe aux administrateurs de l'assemblée où elle s'est réunie (sous le contrôle des administrateurs de l'autre assemblée), avec les nuances de perception que ce dispositif peut faire ressortir.

II - LA RÉUNION DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

1 - La désignation du Bureau de la CMP

a. Les Règlements des assemblées parlementaires disposent que chaque CMP détermine elle-même la composition de son Bureau.

b. En pratique, le Bureau est composé de la façon suivante :

- le président de la CMP est le président de la commission saisie au fond de l'assemblée où siège la CMP ;
- le vice-président de la CMP est le président de la commission saisie au fond de l'autre assemblée ;
- le rapporteur de la CMP pour le Sénat est le rapporteur de la commission saisie au fond du Sénat, le rapporteur de la CMP pour l'Assemblée nationale est le rapporteur de la commission saisie au fond de l'Assemblée nationale ;
- certaines CMP désignent également des secrétaires.

2 - Les règles de la discussion et du vote en CMP

a - La détermination du champ de la discussion

L'objet de la réunion de la CMP est de « *proposer un texte sur les dispositions restant en discussion* » (Art. 45 de la Constitution), c'est-à-dire les dispositions « *qui n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes par l'une et l'autre assemblée* » (Conseil constitutionnel, décision n° 76-74 DC du 28 décembre 1976) à l'exclusion donc de toute disposition additionnelle (Conseil constitutionnel, décision n° 2004-501 DC du 5 août 2004).

- préalablement à la réunion de la CMP, il convient donc que les fonctionnaires des commissions concernées préparent un tableau comparatif des dispositions non encore conformes adoptées par l'une et l'autre assemblée. Ce tableau comparatif sera l'outil de base des discussions de la CMP ;
- une fois le Bureau de la CMP constitué, le Président donne en général la parole aux deux rapporteurs pour qu'ils rappellent successivement à la CMP les positions prises par leurs assemblées respectives et les motifs des désaccords persistants ;
- la notion de « *dispositions restant en discussion* » ne doit pas être entendue de façon trop rigide : il est admis que des dispositions déjà adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées - et donc en principe non soumises à la CMP - peuvent être réécrites par elle pour des raisons de coordination rédactionnelle ou de cohérence.

b - L'organisation de la discussion

Il n'existe pas de règle véritablement impérative pour le déroulement de la discussion en CMP. Chaque CMP organise librement ses travaux en fonction des circonstances de l'espèce. La pratique généralement observée est cependant la suivante :

- le texte, base de la discussion, est le dernier texte voté, c'est-à-dire celui adopté par la dernière assemblée saisie avant la réunion de la CMP ;
- la discussion se déroule article par article, en principe dans leur ordre numérique. Mais cet ordre est modifié sans formalité particulière s'il apparaît que cette modification est de nature à faciliter un accord ;
- les « amendements » sont présentés sous forme orale aussi bien que sous forme écrite, sans aucun formalisme particulier.

c - Les procédures de vote

- Il peut fort bien arriver que les discussions en CMP ne donnent lieu à aucun vote, le Président se bornant à constater soit qu'un accord est manifestement impossible, soit au contraire qu'un consensus est apparu sur la rédaction d'un texte.

- Lorsqu'un vote apparaît nécessaire, il convient de veiller rigoureusement au respect de l'équilibre des votants entre d'une part, les membres de chaque assemblée et d'autre part, la pondération majorité/opposition. Le respect de ces équilibres nécessite parfois la non-participation au vote de certains membres présents, car si tel n'était pas le cas, l'accord obtenu en CMP au gré d'une majorité de circonstance n'aurait aucune chance d'être ratifié en aval par l'une ou l'autre des deux assemblées dans la suite de la procédure.
- Les Règlements parlementaires précisent que les suppléants ne sont appelés à voter que dans la mesure nécessaire au maintien de la parité entre les deux assemblées.
- Les votes se déroulent - sauf circonstances tout à fait exceptionnelles - à main levée.

3 - La rédaction et le dépôt du rapport de la CMP

Qu'elle ait abouti à la rédaction d'un texte commun ou qu'elle n'y soit pas parvenue, la CMP donne lieu à la rédaction et au dépôt d'un rapport selon des règles identiques.

- a. Le rapport est généralement bref** et se borne à résumer la teneur des discussions qui se sont déroulées en CMP. En cas d'échec de la CMP, le rapport peut se borner à prendre acte du désaccord. Si la CMP est parvenue à l'élaboration d'un texte commun, le rapport comporte ce texte et intègre le tableau comparatif.
- b. Le rapport étant fait au nom de la CMP, il s'agit d'un rapport commun aux deux assemblées**, déposé simultanément dans les deux assemblées et imprimé au timbre de l'une et l'autre.
- c. Le rapport est transmis au Premier ministre** par les Présidents des deux assemblées.

III - LA PHASE POSTÉRIEURE A LA RÉUNION DE LA CMP

1 - Première hypothèse : la CMP a élaboré un texte, que le Gouvernement décide de soumettre aux assemblées.

a. Détermination de l'assemblée appelée à statuer en premier

Aucune disposition constitutionnelle ou réglementaire ne régit ce point. La pratique en revanche a évolué : de 1959 à 1979, tous les textes de CMP ont été soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale ; depuis 1979 l'usage est moins rigide, le Sénat étant fréquemment appelé à statuer avant l'Assemblée nationale. La décision appartient au Gouvernement qui se fonde sur des considérations d'ordre du jour et sur des considérations politiques d'opportunité.

b. Spécificités procédurales

- le texte élaboré par la CMP étant un texte commun aux deux assemblées, **il n'y a pas transmission de ce texte d'une assemblée à l'autre**. Par conséquent les amendements déposés par le Gouvernement sur ce texte doivent être déposés non pas seulement à l'assemblée saisie en premier du texte mais également à l'autre assemblée.
- **l'exercice du droit d'amendement :**
 - le droit d'amendement des parlementaires est soumis à des conditions particulières d'exercice puisque l'article 45, al. 3, de la Constitution dispose « qu'aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement » : le Conseil constitutionnel a expressément reconnu au Gouvernement le droit de modifier ou compléter par amendement le texte de la CMP.
 - mais comme pour l'ensemble des lectures intervenant après la première lecture, les amendements doivent respecter la règle de l'entonnoir (c'est-à-dire être en relation directe avec une disposition restant en discussion ou bien être dictés par la nécessité d'assurer le respect de la Constitution, d'opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou de corriger une erreur matérielle (Conseil constitutionnel, décision n° 2005-532 du 19 janvier 2006).

- **les procédures de vote** : dans les deux assemblées il est prévu de statuer d'abord sur les éventuels amendements puis, par un vote unique de droit, sur l'ensemble du texte, c'est-à-dire qu'il n'est pas voté sur les articles, article par article. Le Règlement du Sénat prévoit de surcroît que lorsque celui-ci est appelé à statuer après l'Assemblée nationale, il procède de droit à un vote unique sur l'ensemble du texte et les amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement.
- le texte élaboré par une CMP forme un tout indissociable, de telle sorte que si le **Gouvernement** décide de le soumettre pour approbation aux assemblées, il **ne peut soumettre ce texte que dans son intégralité** (Il n'a pas le pouvoir de le modifier autrement qu'en proposant des amendements).

c. Les suites de la procédure

- si les deux assemblées ont adopté un texte identique, éventuellement modifié par les mêmes amendements, la loi est transmise pour promulgation ;
- dans le contraire, le Gouvernement a le choix entre deux solutions : laisser le texte repartir en navette (avec de faibles chances de parvenir à un texte commun) ou au contraire engager le processus lui permettant éventuellement de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale (voir infra).

2 - Deuxième hypothèse : la CMP a élaboré un texte mais celui-ci n'est pas soumis pour approbation aux assemblées par le Gouvernement.

- Le Règlement de l'Assemblée nationale envisage cette hypothèse : « *si le Gouvernement n'a pas soumis le texte élaboré par la CMP à l'approbation du Parlement dans les quinze jours du dépôt du rapport de la commission mixte, l'assemblée qui, avant la réunion de la commission, était saisie en dernier lieu du texte en discussion, peut en reprendre l'examen conformément à l'article 45, alinéa premier, de la Constitution* ».

C'est donc le retour à la procédure législative usuelle avec poursuite de la navette jusqu'à ce que les deux assemblées parviennent spontanément à la rédaction d'un texte commun. Cette situation ne se rencontre qu'exceptionnellement (en 1992, la CMP réunie sur le projet de loi relatif à la responsabilité du fait des produits défectueux était parvenue à élaborer un texte, mais celui-ci n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour des assemblées ; la procédure a été abandonnée).

3 - Troisième hypothèse : la CMP n'est pas parvenue à l'élaboration d'un texte ou celui-ci n'a pas été approuvé par les assemblées

a. Reprise de la navette dans des conditions particulières

- la navette reprend, à la demande du Gouvernement, devant l'Assemblée nationale, quel qu'ait été le processus législatif antérieur. Le texte qui sert de base à ses discussions est le dernier texte dont elle était saisie avant la réunion de la CMP. Par conséquent, lorsque le processus législatif a commencé devant le Sénat, l'Assemblée nationale est saisie, à ce stade, du texte qu'elle a elle-même adopté avant la réunion de la CMP.
- durant cette phase, le droit d'amendement des parlementaires et du Gouvernement s'exerce dans les conditions de droit commun.
- cette navette peut être limitée à une seule lecture dans chaque assemblée si le Gouvernement décide à son issue de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement (dans le cas contraire, le texte restera en navette aussi longtemps que les assemblées ne se seront pas accordées sur un texte identique).

b. Dernier mot donné à l'Assemblée nationale

- s'il décide d'exercer sa compétence de demander à l'Assemblée nationale de statuer en dernier ressort, le Gouvernement en informe le Président de l'Assemblée nationale par une lettre qui fait l'objet d'une annonce et d'une lecture en séance plénière.

- au cours de cette dernière phase, les pouvoirs de l'Assemblée nationale sont limités de la façon suivante :
 - ⇒ elle peut uniquement reprendre **soit** le texte élaboré par la CMP, **soit** le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat (art. 45, dernier alinéa, de la Constitution). Lorsque la CMP n'est pas parvenue à l'élaboration d'un texte commun, il va sans dire que ce choix n'existe pas ;
 - ⇒ c'est à la commission saisie au fond qu'il appartient de déterminer l'ordre dans lequel seront appelés ces deux textes ;
 - ⇒ en cas de rejet du premier texte appelé, l'autre est immédiatement mis aux voix ;
 - ⇒ en cas de rejet des deux textes, le projet ou la proposition est définitivement repoussé.

c. Le Règlement de l'Assemblée nationale envisage l'hypothèse où le Gouvernement n'a pas demandé à l'Assemblée de statuer définitivement dans les quinze jours de la transmission du texte adopté par le Sénat en nouvelle lecture :

- l'Assemblée peut alors reprendre la navette dans les conditions usuelles ;
- le Gouvernement ne peut plus, à l'expiration de ce délai, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement.

Fiche n° 3.14 – L'élaboration de la loi de finances

L'essentiel...

Les termes «loi de finances» recouvrent plusieurs types de loi à objet financier : la loi de finances initiale (en clair, le budget de l'État), les lois de finances rectificatives (qui viennent, s'il y a lieu, modifier le budget en cours d'exercice) et la loi de règlement des exercices clos.

L'examen du projet de loi de finances est un moment fort de l'activité parlementaire, puisqu'il s'agit désormais, avec les nouvelles règles budgétaires issues de la « LOLF »⁶¹, de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats axée sur la performance, et de fixer pour cela des indicateurs. C'est ainsi l'occasion de passer en revue la gestion des crédits de l'ensemble des départements ministériels de l'année précédente, désormais présentés sous forme de « missions », c'est-à-dire un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Cela renforce le rôle du contrôle, rôle auquel toutes les commissions permanentes prennent une part active mais pour lequel les membres de la commission des finances disposent de prérogatives propres.

La procédure d'élaboration des projets de loi de finances est régie par un ensemble de textes et de pratiques conçus pour permettre l'adoption du budget dans les délais requis, tout en le mettant à l'abri d'amendements qui, par l'augmentation des charges de l'État (appréciée au niveau de chaque mission) ou la minoration des recettes, risqueraient d'affecter trop substantiellement l'équilibre budgétaire tel qu'il est proposé par le Gouvernement sur la base des hypothèses économiques qu'il a retenues pour l'élaboration de son projet.

I - L'ÉLABORATION DU BUDGET : VUE D'ENSEMBLE

Il convient de relever que cette procédure connaît déjà avec l'entrée en vigueur de la LOLF un certain nombre d'inflexions significatives dont toutes ne sont pas encore définitives. Ainsi une circulaire du Premier ministre en date du 19 janvier 2006 a défini, s'agissant de la préparation du projet de loi de finances pour 2007, une nouvelle procédure qui vise à « réorganiser le travail gouvernemental en matière budgétaire ».

GOVERNEMENT	PARLEMENT
Février : Présentation par le gouvernement de sa stratégie d'ensemble. Envoi des « lettres de cadrage » qui, avant la LOLF, étaient envoyées au cours du mois d'avril.	Fin janvier : Audition par la commission des finances du ministre sur l'exécution du budget N -1.

⁶¹ « Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ». Cette loi organique, prise en application de l'article 47, alinéa premier, de la Constitution, détermine les conditions dans lesquelles le Parlement vote les lois de finances et constitue en quelque sorte la charte budgétaire et financière de l'État.

GOUVERNEMENT	PARLEMENT
	<p>De manière permanente : CONTRÔLE. Le Parlement, à travers ses différentes commissions et notamment sa commission des Finances qui dispose de prérogatives spécifiques, procède à des contrôles de l'exécution du budget voté et de l'utilisation des crédits dépensés.</p> <p>Au sein de chaque assemblée, la Délégation pour la planification procède à l'établissement de perspectives macro économiques.</p>
<p>Février-Mars : Phase contradictoire d'examen, autour de réunions d'économies structurelles détaillant les dépenses au premier euro ainsi que les effectifs et objectifs de recrutement tout en validant la nomenclature budgétaire. Auparavant, les conférences budgétaires se déroulaient en avril-mai.</p> <p>Avril : Rapport sur les comptes de la Nation qui établit un bilan économique de l'année N-1.</p>	<p>Mai-Juin : Publication du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances de l'année N-1. Elle permet un questionnement complémentaire des rapporteurs spéciaux aux ministères.</p>
<p>Avril : Réunions de restitution à l'issue desquelles seront adressées les « lettres plafonds » qui auparavant étaient signées en juin : elles arrêtent les plafonds de crédits sur la base de la nomenclature en mission ainsi que les effectifs.</p> <p>Mai : Répartition par programmes des plafonds de crédits accordés avec l'objectif d'arriver à des conclusions définitives fin juin.</p> <p>Finalisation des documents budgétaires, de la liste des objectifs, indicateurs, etc. notamment en fonction des propositions formulées par le Parlement.</p>	<p>Juin : Discussion du projet de loi de règlement de l'année N-1 : il est déposé avant le 1^{er} juin et doit être discuté avant l'examen du projet de loi de finances N+1. Débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée nationale et au Sénat.</p> <p>Ce débat est préparé à partir d'un document déposé par le Gouvernement et par les rapports des commissions des Finances. Il arrête la liste des missions et des programmes.</p> <p>Avant le 10 juillet : envoi des « questionnaires budgétaires » par les rapporteurs spéciaux (de la commission des Finances) ou pour avis (des autres commissions), aux différents ministères. Les réponses aux questionnaires doivent parvenir au plus tard le 10 octobre.</p>
<p>Septembre : La commission des Comptes économiques de la Nation est réunie.</p> <p>Le Conseil des ministres adopte le projet de loi de finances, qui est déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Il comprend en annexe une programmation pluriannuelle des finances publiques, qui doit présenter les grandes lignes du futur programme de stabilité.</p>	<p>Septembre - Octobre : Travaux des commissions parlementaires, auditions et rédaction des rapports de la commission des Finances (sur les recettes, les dépenses et l'équilibre) et des avis des autres commissions (sur les dépenses).</p>
	<p>1^{er} jour ouvrable d'octobre : ouverture de la session unique du Parlement.</p>
	<p>Discussion en première lecture à l'Assemblée nationale qui dispose de 40 jours pour discuter le projet de loi de finances.</p>
	<p>Débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, avant le début de l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale.</p> <p>Discussion en première lecture au Sénat qui dispose de 20 jours pour l'examen du projet de loi de finances.</p>
	<p>Navettes et commission mixte paritaire (environ 8 jours).</p>

GOUVERNEMENT	PARLEMENT
Décembre : transmission du programme de stabilité à la Commission européenne.	Décembre : Adoption définitive du projet de loi de finances pour l'année à venir. Examen et vote du projet de loi de finances rectificative pour l'année en cours (« le collectif budgétaire »).
	Éventuelle saisine du Conseil Constitutionnel.
	Au plus tard, promulgation le 30 décembre et publication le 31 décembre.

II - LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE AU PARLEMENT

A l'automne, les projets de loi de finances sont discutés par le Parlement suivant une procédure qui présente des caractéristiques propres. Outre le projet de loi de finances initiale pour l'année à venir, il convient de rappeler que **le Parlement examine également à la même période deux textes financiers** majeurs : le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour l'année à venir ainsi que le projet de loi de finances rectificative pour l'année en cours. La conjonction de ces trois textes examinés quasi-simultanément en fin d'année contribue à de longs débats enserrés dans des délais très contraints.

Deux textes fondamentaux déterminent les règles applicables à la présentation, à la discussion et au vote des lois de finances : l'article 47 de la Constitution et la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (la LOLF), dont toutes les dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2005.

Les particularités de la procédure budgétaire découlent :

- ♦ de l'existence de délais relativement brefs impartis au Parlement pour examiner un projet de loi de finances ;
- ♦ de l'application de plein droit de la procédure d'urgence (art. 45 de la Constitution), qui permet au Gouvernement de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire après une seule lecture dans chaque assemblée⁶² ;
- ♦ des spécificités du droit d'initiative des parlementaires en matière budgétaire. Le droit d'amendement des parlementaires est renforcé avec la LOLF : possibilité de modifier la répartition des crédits entre programmes à l'intérieur d'une mission, à la condition de ne pas majorer l'enveloppe de la mission ;
- ♦ du contenu et de la présentation même d'une loi de finances en missions, et non plus en ministères, dont les principaux articles sont accompagnés de tableaux annexes contenant les dotations budgétaires soumises au vote des assemblées parlementaires.

1 – L'information du Parlement

En 1996, le Gouvernement a accepté l'organisation au printemps, dans chacune des assemblées, d'un **débat d'orientation budgétaire** afin d'associer plus étroitement les parlementaires à l'élaboration du projet de budget, avant même l'envoi des « lettres-plafonds » qui fixaient les plafonds de dépenses des différents ministères. Ce débat est maintenant explicitement prévu par l'article 48 de la LOLF.

Depuis 1999 et l'adoption de l'euro par la France, le Gouvernement doit notifier chaque année à la Commission européenne un « programme de stabilité », transmis au mois de décembre. En application de l'article 50 de la LOLF, une « programmation pluriannuelle des finances publiques » doit être annexée au projet de loi de finances. Celle-ci permet au Parlement de se prononcer, indirectement, sur le contenu du programme de stabilité et lui permet de disposer d'une information enrichie.

2 - Dépôt et délais d'examen

En vertu de l'article 39 de la Constitution, les projets de loi de finances sont obligatoirement déposés en premier lieu à l'Assemblée nationale.

⁶²L'urgence de plein droit ne vaut pas pour les lois de règlement, ainsi que l'a reconnu le Conseil constitutionnel dans une décision 85-190 DC du 24 juillet 1985.

La date limite pour le dépôt par le Gouvernement du projet de loi de finances de l'exercice suivant est déterminée par la LOLF : son article 39 a fixé cette date limite au premier mardi d'octobre.

Le délai dont dispose le Parlement pour se prononcer sur le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement, est fixé à soixante-dix jours par l'article 47 de la Constitution⁶³. Sauf cas particuliers, ce délai global de soixante-dix jours se répartit ainsi :

- ♦ 40 jours pour l'Assemblée nationale ;
- ♦ 20 jours pour le Sénat ;
- ♦ le reste pour les navettes (transmissions, réunion de la commission mixte paritaire, nouvelles lectures ou décision définitive de l'Assemblée nationale).

3 - Examen par les commissions permanentes

Pour l'examen du projet de loi de finances, la *commission des Finances* est compétente au fond⁶⁴ : elle examine donc l'ensemble des dispositions du projet (ressources, dépenses, équilibre économique et financier, dispositions fiscales et diverses). La commission des Finances dispose d'une institution originale : le Rapporteur général qui a pour tâche de coordonner l'examen du projet de loi de finances sur l'ensemble de ses aspects économiques, budgétaires et fiscaux. Les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances sont désignés pour suivre les budgets des différentes missions ministérielles ou interministérielles ainsi que des organismes publics dont les crédits correspondent à des interventions de l'État.

Une attention particulière est portée au Sénat sur les finances locales dont plusieurs grands déterminants (fiscalité, dotations de l'État) sont fixés par la loi de finances.

Les *autres commissions* interviennent également mais elles ne se saisissent généralement pour avis que des missions correspondant à leurs compétences : dans la pratique, le nombre des avis présentés par chacune des commissions a varié de huit à une vingtaine (sur une quarantaine de fascicules). Les rapporteurs pour avis des autres commissions permanentes sont désignés pour étudier un budget particulier. Plusieurs rapports (de la commission des Finances et d'une ou plusieurs commissions pour avis) peuvent ainsi porter sur le même secteur budgétaire et offrent donc des éclairages complémentaires.

Les pouvoirs de contrôle des rapporteurs spéciaux ont été complétés et précisés par l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2002. Les rapporteurs spéciaux « *procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.* »

Le projet de loi de finances constitue l'exemple type du texte que les commissions du Sénat commencent à examiner avant d'en avoir été officiellement saisies afin de respecter les impératifs du « calendrier budgétaire ». Les rapporteurs s'appuient dans leurs travaux sur les projets annuels de performances (PAP) présentés par le gouvernement, sur leur action de contrôle permanente et sur les réponses reçues aux « questionnaires budgétaires » envoyés avant le 10 juillet à chaque ministre pour l'exécution de son budget de l'année en cours (avec une date impérative de retour fixée au 10 octobre par l'article 49 de la LOLF) et pour les perspectives budgétaires du secteur qu'ils suivent pour l'année à venir.

4 - Discussion en séance publique

Le Sénat disposant normalement de vingt jours pour examiner le projet de loi de finances, il consacre généralement une journée à la discussion générale et trois à quatre jours à l'examen des articles de la *première partie* relative aux recettes de l'État pour l'année à venir N.

⁶³ Ces délais ne s'appliquent pas aux lois de règlement (décision du Conseil constitutionnel du 24 juillet 1985, précitée) car à la différence du budget proprement dit, leur adoption dans un temps donné ne conditionne en rien la continuité de la vie nationale.

⁶⁴ Cette compétence, consacrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, fait obstacle au renvoi de la loi de finances à une commission spéciale (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la loi organique relative aux lois de finances).

Il convient de souligner l'importance de la discussion de la première partie pour l'examen de l'ensemble du projet de loi de finances avec notamment « l'article d'équilibre » qui évalue les recettes et fixe les plafonds de dépenses, arrêtant ainsi les données générales de l'équilibre économique et financier. Par ailleurs, l'article 34 de la LOLF a complété cet article d'équilibre qui désormais, outre le niveau du solde budgétaire, fixe la variation nette de la dette négociable de l'État et doit déterminer le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. L'article 40 de la loi organique dispose d'ailleurs que la *deuxième partie* ne peut être mise en discussion avant le vote de la première partie. Sur le plan procédural, cette importance est soulignée par le fait qu'il est obligatoirement voté sur cette première partie par scrutin public, et non par simple vote à main levée (art. 60 du Règlement du Sénat).

Après le vote de la première partie, il est procédé à l'examen des crédits budgétaires examinés mission par mission, qui sont inscrits dans la deuxième partie du projet de loi de finances.

L'examen de la deuxième partie consiste, d'une part, à examiner les crédits demandés au titre de chaque mission. Il y a un vote par mission, qui s'effectuera au premier euro (et non plus seulement au titre des « mesures nouvelles ») reposant sur les analyses faites par les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis, soit plus de 100 rapports.

Lors de l'examen des crédits des missions (deuxième partie de la loi de finances), le temps de parole des rapporteurs est strictement réglementé et les ministres n'interviennent qu'à la fin de chaque débat, en réponse aux rapporteurs des commissions et aux orateurs des groupes.

La deuxième partie comprend, d'autre part, les articles dont les dispositions n'affectent pas l'équilibre budgétaire de l'exercice considéré. Ces articles sont examinés pour la plupart l'un après l'autre, après la discussion des crédits budgétaires des différentes missions. Le Gouvernement peut choisir de « rattacher » l'examen d'un article à celui des crédits d'une mission. Dans ce cas, la discussion et le vote sur l'article intervient immédiatement après le vote des crédits de cette mission.

A l'issue, il est voté sur l'ensemble du projet de loi. En application de l'article 60 bis du Règlement du Sénat, le vote en première lecture sur l'ensemble de la loi de finances de l'année s'effectue selon la procédure solennelle du scrutin public à la tribune.

5 - Spécificités de l'initiative parlementaire ou loi de finances

Le Parlement dispose d'un pouvoir de contrôle budgétaire étendu (que réaffirment et détaillent les articles 57 et suivants de la LOLF) mais aussi d'un pouvoir d'initiative en matière d'amendement qui longtemps fort restreint a été quelque peu élargi avec la LOLF.

L'ensemble de la discussion budgétaire est fortement marqué par l'application de règles spécifiques notamment en ce qui concerne **le droit d'amendement**.

En ce qui concerne les dépenses, l'article 40 de la Constitution prévoit une interdiction de propositions ou d'amendements formulés par les membres du Parlement ayant pour conséquence la création ou l'aggravation d'une charge publique. En pratique, sauf dans des conditions précises (coordination, rétablissement des crédits supprimés par l'Assemblée) les amendements tendant à majorer un crédit budgétaire, ne serait-ce que d'un euro, n'étaient pas distribués. La quasi-totalité des amendements sur les crédits avaient donc pour objet de les réduire ou de les supprimer. Or, désormais avec l'article 47 de la LOLF, **l'appréciation de la dépense, au sens de l'article 40 de la Constitution, s'effectue au niveau de la mission**, ce qui signifie concrètement qu'il introduit un principe de compensation, au sein d'une même mission : il est possible de réduire les crédits d'un programme afin d'abonder ceux d'un autre programme, sans que le montant global ne soit majoré au niveau de l'ensemble de la mission.

Pour ce qui est des recettes, les effets de l'article 40 de la Constitution, qui contient également une interdiction des initiatives ayant pour conséquence une diminution des ressources publiques, sont également moins restrictifs, car cet article laisse la possibilité d'opérer une compensation entre recettes. Par ailleurs, il n'est applicable qu'aux recettes existantes : si, par exemple le Gouvernement propose de créer un impôt nouveau ou de majorer le produit de certains impôts, le Sénat peut, soit repousser purement et simplement la création ou la majoration, soit voter une disposition réduisant l'importance de la mesure proposée par le Gouvernement. **Le Parlement dispose donc d'une marge de manœuvre significative en matière fiscale.**

Aux effets de l'article 40 de la Constitution, s'ajoutent ceux de l'article 47 de la LOLF, l'objet principal de cet article étant de proscrire, d'une part, les « réductions indicatives » de crédits, de l'autre, les « cavaliers budgétaires » (c'est-à-dire des dispositions n'ayant aucun rapport avec les finances publiques).

Ainsi, le projet de loi de finances constitue un ensemble cohérent et complexe dont les parties sont étroitement liées les unes aux autres. Le niveau des recettes, est arrêté au vu de l'évolution prévisible de la conjoncture économique (notamment les perspectives de croissance et les hypothèses d'élasticité à la conjoncture des recettes fiscales) ou en fonction de la politique fiscale retenue. Le niveau des charges encadré par une norme d'évolution des dépenses est pour partie la conséquence de l'inertie des dépenses résultant de décisions antérieures (charges d'intérêt de la dette publique, rémunération des fonctionnaires...), et pour partie la résultante volontaire des actions nouvelles. Ces éléments déterminent un équilibre (le solde du budget) qui lui-même s'inscrit dans une politique économique et financière globale. Le Parlement vote désormais chaque année un plafond de variation de la dette.

Par ailleurs, compte tenu du poids pris par le montant des prélèvements sociaux figurant dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale, la discussion de ces deux textes présente un nombre croissant de « points de passage » sous la forme de « dispositifs miroirs » examinés en parallèle et qu'il convient de coordonner.

La procédure d'examen des projets de loi de finances a évolué avec la LOLF depuis le budget pour 2006. Elle est marquée notamment par un accroissement significatif du nombre d'amendements déposés, en seconde partie, sur les crédits des missions ainsi que par la tenue, en fin de première partie, de deux débats spécifiques portant sur l'évolution de la dette, et la politique des effectifs de la fonction publique.

LES DIFFÉRENTES LOIS DE FINANCES

La loi de finances initiale est la loi prévoyant et autorisant, pour chaque année civile (principe de l'annualité budgétaire), l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Cette loi comprend deux parties distinctes :

- la première partie autorise la perception des ressources publiques (impôts et taxes) et comporte les « voies et moyens », c'est-à-dire l'évaluation des recettes. Elle présente un tableau d'équilibre des recettes et charges et donc, le niveau du solde budgétaire annuel, ainsi que la variation de la dette négociable de l'État et un plafond des emplois calculés en « équivalents temps plein travaillés » (ETPT).

- Avec la LOLF, les votes portent, non plus sur les services votés et les mesures nouvelles, mais s'effectuent pour chaque mission « au premier euro » (c'est-à-dire en reconsidérant l'ensemble des crédits correspondants, et non plus seulement leur augmentation par rapport à ceux décidés l'année précédente).

La loi de finances rectificative (appelée aussi « collectif budgétaire») est la loi modifiant en cours d'exercice les dispositions de la loi de finances de l'année. Au moins une loi de finances rectificative est votée en fin d'année pour autoriser des mouvements de crédits ou réestimer le niveau des recettes. En cas de changement de cap de la politique gouvernementale, un collectif budgétaire est également généralement discuté.

La loi de règlement est la loi constatant les résultats financiers de chaque année civile et approuvant les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances initiale éventuellement modifiée par sa ou ses lois de finances rectificatives. Celle de l'année N est votée au cours de l'année N+1, avant l'examen du projet de loi de finances pour l'année N+2 et permet ainsi de suivre en « dynamique » l'évolution du budget (principe du « chaînage vertueux »). A ce titre, la LOLF en revalorise d'autant plus le rôle et l'importance qu'elle est désormais examinée au printemps, avant le débat d'orientation budgétaire, et qu'à cette occasion, les parlementaires peuvent auditionner les « ministres gestionnaires » afin qu'ils rendent compte de leur gestion, le tout au vu de documents budgétaires substantiellement enrichis (les rapports annuels de performances -RAP- qui sont le pendant des projets annuels de performances -PAP- présentés en loi de finances initiale).

Fiche n° 3.15 – L'élaboration de la loi de financement de la sécurité sociale

L'essentiel...

Le système de « sécurité sociale » (entendue au sens large) est une composante fondamentale du paysage institutionnel français, consacré par la Constitution. Sur le plan financier, les organismes de protection sociale sont aussi des intervenants majeurs, avec des budgets qui, au total, dépassent largement celui de l'État.

Si la responsabilité de ce système relevait initialement des partenaires sociaux (représentants des employés et employeurs), le Parlement, à partir des années 80, a progressivement exercé un droit de regard sur les recettes et les dépenses sociales, notamment à travers le contrôle des impôts affectés.

La fiscalisation croissante des ressources de la sécurité sociale et la déconnexion progressive entre le versement de prestations et l'exercice d'une activité professionnelle ont eu pour corollaire une « publicisation » des finances sociales. Cette évolution a justifié la révision constitutionnelle du 22 février 1996 (complétée par la loi organique du 22 juillet 1996), instituant une nouvelle catégorie législative -les « lois de financement de la sécurité sociale »- dont la procédure d'examen n'est pas sans analogie avec celle des lois de finances. La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005 a ensuite adapté cette procédure et a prévu de l'assortir de prévisions quadriennales, pour permettre une appréhension plus claire et plus complète des comptes et que le contrôle du Parlement sur le budget social s'en trouve renforcé.

I - LE CONTENU DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La loi constitutionnelle du 22 février 1996 a complété l'article 34 de la Constitution comme suit :

«Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique».

Aux lois de financement annuelles sont annexés un certain nombre de documents qui constituent une information abondante soumise au Parlement.

1 - Un plan pluriannuel de financement des comptes sociaux

La loi de financement de l'année comprend quatre parties respectivement relatives à l'exercice clos, l'exercice en cours, les recettes et l'équilibre général pour l'année à venir et les dépenses pour l'année à venir.

Trois types de données sont présentés par la loi de financement :

a - Les prévisions de recettes

Le Parlement approuve les recettes de la sécurité sociale par branche, à travers les *«prévisions de recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, celles du régime général ainsi que les recettes des organismes concourant au financement de ces régimes».*

Depuis la première loi de financement, ces recettes sont réparties en sept catégories : les cotisations sociales effectives, les cotisations fictives, les contributions publiques, les impôts ou taxes affectés, les transferts entre régimes et les autres ressources qui recouvrent des recettes de nature très diverse.

b - Les objectifs de dépenses

Le Parlement approuve désormais les dépenses de la sécurité sociale, à travers les «*objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes*».

Ces dépenses correspondent aux opérations courantes des régimes, effectuées en métropole et dans les DOM. Elles recouvrent : les prestations sociales, les prestations des services sociaux, les frais de gestion engagés par les organismes de sécurité sociale, les transferts entre régimes de protection sociale, les frais financiers et les autres dépenses.

Quatre branches sont retenues⁶⁵ :

- la branche maladie-maternité / invalidité / décès ;
- la branche accidents du travail / maladies professionnelles ;
- la branche vieillesse ;
- la branche famille.

c - Les plafonds d'avances de trésorerie

Enfin, le Parlement fixe, d'une part, pour chacun des régimes obligatoires de base dont les objectifs de dépenses sont fixés par la loi de financement et, d'autre part, pour les organismes concourant à leur financement, le plafond de recours à l'emprunt.

Cette disposition est l'une des plus normatives des lois de financement justifiant, le cas échéant, le dépôt d'un projet de loi de financement rectificatif en cas de dérives financières des régimes de sécurité sociale les conduisant à dépasser le plafond autorisé. Aussi le Parlement veille-t-il, en principe, à ce que le plafond fixé dans le projet de loi soit correctement évalué sans marge de précaution excessive et que le Gouvernement n'abuse pas de la procédure d'urgence lui permettant de majorer ce plafond par décret sous réserve d'une ratification dans le prochain projet de loi de financement.

En outre, le Sénat a adopté fin janvier 2008 une proposition de loi organique tendant à prévoir l'approbation par les lois de financement de la sécurité sociale des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et contributions de sécurité sociale adoptées en cours d'exercice. Ce texte a été transmis à l'Assemblée nationale, qui ne l'avait pas encore examiné lors de la mise à jour 2008 du présent recueil.

2 - Un domaine protégé

Si l'article 40 de la Constitution, relatif à l'irrecevabilité financière, s'applique dans les conditions de droit commun aux amendements déposés sur les projets de loi de financement, en revanche, le contenu même des lois de financement est protégé de manière stricte. Seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions relatives aux prévisions de recettes, aux objectifs de dépenses et aux plafonds d'avances de trésorerie.

Les dispositions introduites par voie d'amendement ne sont recevables que si elles ont un effet direct sur l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou si elles améliorent le contrôle sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

L'irrecevabilité s'applique à la fois :

- aux amendements sur les projets de loi de financement, afin d'éviter les «cavaliers» sociaux ;
- aux dispositions des projets et propositions de loi qui empièteraient sur le domaine «exclusif» des lois de financement.

Au Sénat, elle peut être soulevée par le Gouvernement, la commission des Affaires sociales, la commission saisie au fond ou tout sénateur. L'irrecevabilité est examinée par la commission des Affaires sociales (à l'Assemblée nationale, cet examen relève de la compétence du Bureau de la commission des Finances).

⁶⁵ Le Président de la République a annoncé, début 2008, son intention de créer en 2009 un «cinquième risque» de protection sociale, correspondant à la prise en charge de la dépendance des personnes âgées et handicapées. En toute logique, cette décision devrait trouver sa traduction législative dans la structure de la loi de financement de la sécurité sociale.

L'irrecevabilité est admise de droit, sans qu'il y ait lieu à débat, lorsqu'elle est affirmée par la commission des Affaires sociales. L'amendement est mis en discussion lorsque la commission des Affaires sociales ne reconnaît pas l'irrecevabilité.

II - UNE PROCÉDURE SPÉCIFIQUE ET PROCHE DE CELLE DES LOIS DE FINANCES

Depuis l'adoption de la loi organique relative aux lois de financement du 2 août 2005, la procédure d'adoption des projets de loi de financement de la sécurité sociale a été calquée assez largement sur l'examen des projets de loi de finances tel qu'il résulte de la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001.

1 - La procédure fixée par les dispositions constitutionnelles et organiques

a) Des délais stricts

Le projet de l'année doit être déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 15 octobre ou, si cette date est un jour férié, le premier jour ouvrable qui suit.

L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de 20 jours après le dépôt du projet, le Sénat, dans un délai de 15 jours après avoir été saisi.

Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai de 20 jours, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de 15 jours après avoir été saisi.

Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai de 15 jours, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée nationale du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de 50 jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

Les délais fixés sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance.

b) La procédure d'adoption : l'urgence

Le projet de loi de financement étant examiné, de droit, selon la procédure d'urgence, dans le cas (habituel) où à l'issue de la première lecture, les deux assemblées n'ont pas pu se mettre d'accord sur l'ensemble du texte, le Gouvernement peut demander la réunion d'une commission mixte paritaire (cf. fiche 3.13) chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion : si la commission parvient à un accord, le texte qu'elle a adopté est soumis au vote, en séance plénière, de chacune des deux assemblées. Dans le cas contraire ou si le texte de la CMP est rejeté, le projet de loi est examiné en nouvelle lecture, d'abord à l'Assemblée nationale, puis au Sénat. En cas de désaccord persistant, le Gouvernement a alors la faculté de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

2 - La pratique

La commission compétente au fond est la commission des Affaires sociales, la commission des Finances étant saisie pour avis.

Au Sénat, cette discussion a lieu en automne avant l'examen en séance plénière du projet de loi de finances (à l'Assemblée nationale, la discussion de la deuxième partie de la loi de finances est interrompue pour faire place à la discussion de la loi de financement).

III - LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE LA LOI DE FINANCEMENT

Comme pour la loi de finances, la Cour des Comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'application des lois de financement.

Par ailleurs, les rapporteurs de la commission des Affaires sociales suivent et contrôlent, sur pièces et sur place, l'application de ces lois auprès des administrations de l'État, de l'ensemble des organismes gérant des régimes de base obligatoire de sécurité sociale ainsi que des établissements publics compétents. Réserve faite des informations couvertes par le secret médical ou le secret de la défense nationale, tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tout document de quelque nature que ce soit.

A ce titre, les rapporteurs de la commission des Affaires sociales du Sénat rendent publics régulièrement, sous la forme de rapports d'information, leurs travaux de contrôle qui s'inscrivent le plus souvent dans le cadre de la préparation de la discussion du prochain projet de loi de financement.

En outre, la commission des Affaires sociales a créé, en son sein, une mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) (fiche 4.5) chargée d'assurer le suivi continu des lois de financement.

Fiche n° 3.16 – Le ministre chargé des relations avec le Parlement

L'essentiel...

Création de la IV^e République et, en l'occurrence, du Gouvernement de Pierre Mendès France (1954-1955), le portefeuille des relations avec le Parlement s'est institutionnalisé sous la V^e République. Selon les cas, il a été confié à un secrétaire d'État, à un ministre délégué auprès du Premier ministre, à un ministre de plein exercice voire à un ministre d'État. Si, le plus souvent, les relations avec le Parlement ont été de la responsabilité d'un seul ministre, à quelques reprises, le Gouvernement a comporté deux de ses membres chargés respectivement des relations avec l'Assemblée nationale et avec le Sénat⁶⁶.

Ne disposant pas de service administratif propre, mais seulement d'un cabinet, le ministre chargé des relations avec le Parlement fait appel le plus souvent au Secrétariat général du Gouvernement, mais aussi parfois aux administrations parlementaires pour l'aider dans sa tâche.

Ministre politique spécialisé dans la technique parlementaire, interface privilégiée entre les services des assemblées et le Secrétariat général du Gouvernement, ses missions peuvent être présentées selon trois axes :

- ⇒ l'élaboration du programme gouvernemental,
- ⇒ l'organisation du travail législatif,
- ⇒ une fonction plus générale de médiation et de conseil.

I - LA PARTICIPATION À L'ÉLABORATION DU PROGRAMME GOUVERNEMENTAL

A partir du moment où le Gouvernement doit, pour la mise en œuvre de sa politique, faire examiner par le Parlement un certain nombre de textes législatifs, il est logique que la programmation du travail gouvernemental prenne en compte, parmi d'autres considérations, le rythme de travail des assemblées.

De surcroît, les séances de questions, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, occupent aujourd'hui une part non négligeable du temps des ministres, de telle sorte que le ministre chargé des relations avec le Parlement est un rouage important dans la mise au point du calendrier gouvernemental.

Il participe ainsi aux différentes réunions destinées à sélectionner les projets de loi à inscrire à l'ordre du jour du Parlement, à établir une hiérarchie entre eux en fonction des priorités politiques, et à construire un calendrier d'examen de ces textes. Le ministre est, en outre, représenté aux réunions interministérielles qui ont pour objet d'harmoniser les points de vue des différents ministères. Cette présence lui permet de mieux apprécier les conséquences des différents projets gouvernementaux, mais aussi de soulever les difficultés d'ordre technique ou politique qu'une mesure donnée pourrait rencontrer au Parlement.

Par ailleurs, le ministre chargé des relations avec le Parlement est associé, la semaine précédant le Conseil des ministres, à la préparation de la partie législative de ce conseil. C'est lui qui décide, en accord avec le cabinet du Premier ministre et en fonction du calendrier parlementaire, du dépôt des projets de loi sur le Bureau de l'Assemblée nationale ou bien sur celui du Sénat.

Depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, les assemblées, en contrepartie des nouveaux rythmes de travail que leur impose la session unique, ont obtenu du Gouvernement qu'il planifie plus à l'avance la discussion des textes à examiner les mois suivants.

⁶⁶ Dans la composition du Gouvernement au 1^{er} février 2008, ce portefeuille est confié à un secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.

A cet effet, les Règlements des assemblées prévoient «*qu'à l'ouverture de la session puis, au plus tard, le 1^{er} mars suivant*», le Gouvernement informe la conférence des présidents «*des affaires dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour (...) et la période envisagée pour leur discussion*». Le ministre chargé des relations avec le Parlement doit ainsi évaluer la durée de discussion de chaque texte et négocier avec les commissions, les groupes politiques et les présidents des assemblées, et s'assurer que les uns et les autres disposeront d'un temps suffisant pour examiner chaque projet.

Une fois le programme de travail du Gouvernement arrêté sur six mois, le ministre chargé des relations avec le Parlement doit le faire correspondre au rythme de travail des assemblées, sur 3 à 5 semaines. Enfin, au jour le jour, il doit prendre en compte les éventuels retards ou les modifications de dernière minute afin d'éviter une désorganisation de l'ensemble du calendrier.

II - UNE DEUXIÈME MISSION : LA CONTRIBUTION À L'ORGANISATION DU TRAVAIL LÉGISLATIF

La Constitution de la V^e République dispose que «*l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui*» (art. 48).

Concrètement, **le ministre chargé des relations avec le Parlement est chargé de participer à la fixation de l'ordre du jour prioritaire des assemblées**. Chaque semaine en session, le président de chaque assemblée réunit la conférence des présidents composée des vice-présidents, des présidents des commissions permanentes, du président de la délégation pour l'Union européenne, du rapporteur général de la commission des finances et des présidents des groupes politiques. Le ministre chargé des relations avec le Parlement y assiste et communique l'ordre du jour prioritaire pour les trois semaines suivantes. S'il ne fait pas l'objet d'un vote et relève en dernier ressort du seul Gouvernement, cet ordre du jour n'en est pas moins discuté, en particulier au Sénat. Cependant, le ministre peut à tout moment, par lettre rectificative ou par déclaration en séance, faire connaître une modification de l'ordre du jour prioritaire.

Lors des débats législatifs, le ministre veille à la présence permanente du Gouvernement en séance, soit qu'il soit lui-même présent, soit qu'il s'assure de la présence des ministres compétents lors des débats qui les concernent.

Plus généralement, **le ministre concourt à la mise en œuvre des instruments du parlementarisme rationalisé** : irrecevabilités, vote bloqué, seconde délibération, engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte, convocation d'une commission mixte paritaire...

Enfin, il organise, pour le Gouvernement, les séances de questions.

III - UNE TROISIÈME MISSION : UN RÔLE DE CONSEIL ET DE MÉDIATION

Part plus informelle mais essentielle de ses fonctions, le ministre chargé des relations avec le Parlement a pour mission de faciliter la tâche de ses collègues au sein des assemblées et, inversement, peut établir les contacts que les parlementaires pourraient souhaiter prendre avec telle ou telle administration. Fin connaisseur de la chose parlementaire et des usages des assemblées, le ministre peut ainsi utilement conseiller ou déconseiller le recours à telle ou telle procédure et s'assurer, s'il le faut, de la présence et de la cohésion des parlementaires de la majorité gouvernementale.

En dehors de la séance plénière, il assiste aux réunions des groupes politiques de la majorité et leur transmet des informations sur l'activité gouvernementale, fait part aux membres du Gouvernement des réactions des groupes. Plus généralement, bien informé sur la position des élus, il la fait valoir auprès des cabinets des différents ministères.

Fiche n° 3.17 – Le contrôle de constitutionnalité des lois

L'essentiel...

Le contrôle de conformité des lois à la Constitution a pour objet de faire respecter la hiérarchie des normes, dont l'ordonnancement fonde le principe de légalité démocratique : la loi n'est pleinement légitime que si elle respecte les principes supérieurs posés par la Constitution et si elle a été adoptée selon une procédure régulière (où, notamment, l'opposition a pu exercer ses droits).

L'idée de confier le contrôle de constitutionnalité à un organe externe au Parlement a cheminé très lentement en France, car la souveraineté des assemblées et la crainte du «Gouvernement des juges» sont des dogmes solidement ancrés.

A ce titre, la Constitution de la V^e République, en créant le Conseil constitutionnel en 1958, puis en ouvrant largement sa saisine à 60 députés ou 60 sénateurs en 1974, a marqué une réelle rupture avec une tradition juridique jusque là fort réservée à l'encontre du contrôle de constitutionnalité.

Si cette technique de démocratie n'est plus réellement contestée aujourd'hui, la question de la force de la loi votée par le Parlement a néanmoins pris un nouveau tour avec la montée en puissance de nouvelles formes de contrôle par des juridictions internationales spécialisées, la Cour européenne des droits de l'homme, notamment.

I – UN CONTRÔLE À LA GENÈSE HÉSITANTE

1 – Le contrôle virtuel d'une assemblée politique

La Constitution de l'an VIII confiait au Sénat, sur saisine exclusive de l'Empereur et du Tribunat, le pouvoir d'apprécier la constitutionnalité d'une loi après son adoption par le Corps législatif, et avant sa promulgation.

De même sous le Second Empire, le Sénat, principalement nommé par l'Empereur, était chargé de ce contrôle qui demeura exclusivement théorique.

Sous la III^e République, il n'existait pas de contrôle à proprement dit, si ce n'est une appréciation souveraine par les deux chambres du Parlement, exercée à égalité de droits sur l'opportunité de discuter de tel ou tel texte.

2 – Le contrôle inusité d'un organe mi-politique, mi-juridictionnel

Sous la IV^e République, le contrôle de constitutionnalité portait uniquement sur la régularité formelle des lois. Il ne pouvait pas conduire à annuler des lois anticonstitutionnelles, mais seulement à retarder leur promulgation jusqu'à l'éventuelle révision de la Constitution. Ce contrôle était assuré par un Comité constitutionnel présidé par le Président de la République et constitué du Président de l'Assemblée nationale, du Président du Conseil de la République, de sept membres élus par l'Assemblée nationale et de trois membres élus par le Conseil de la République.

Le Comité ne pouvait être saisi que par une action conjointe du Président de la République et du Conseil de la République statuant à la majorité de ses membres. Son rôle était principalement de faire respecter les prérogatives de la seconde chambre, très réduites par la Constitution de 1946, tout en ménageant une phase de conciliation avec l'Assemblée nationale. Pour autant, il ne fut saisi qu'une seule fois, en 1948, sans même statuer puisqu'un accord fut trouvé entre les deux chambres.

3 – Le contrôle timide d'un organe juridictionnel

1/ Un organe particulier à nomination politique mais à vocation impartiale

Le titre VII de la Constitution du 4 octobre 1958 est entièrement consacré à un nouvel organe : le Conseil constitutionnel.

Aux termes de l'article 56, le Conseil comprend, à vie des membres de droit – les anciens Présidents de la République⁶⁷ – et, pour un mandat de neuf ans non renouvelable, des membres nommés par tiers tous les trois ans, par les plus hautes autorités de l'État : trois par le Président de la République, trois par le Président du Sénat et trois par le Président de l'Assemblée nationale. Le Président du Conseil est nommé en son sein par le Président de la République. Il dispose d'une voix prépondérante en cas de partage. Aucune compétence ni titre juridique particulier n'est requis pour être nommé membre du Conseil, même si, en pratique, les autorités de nomination désignent le plus souvent de très grands juristes et d'excellents connaisseurs de la vie politique et parlementaire.

Contrairement à certaines juridictions constitutionnelles d'inspiration anglo-saxonnes, le Conseil constitutionnel n'admet pas la publicité de ses délibérations ni la publication d'opinions dissidentes. Les décisions prises à la majorité des membres du Conseil engagent le Conseil tout entier, « *s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives juridictionnelles* », et « *ne sont susceptibles d'aucun recours* » (article 62 de la Constitution).

2/ Des attributions diverses

Le Conseil dispose de compétences d'attribution : en d'autres termes, il ne peut exercer que les seules compétences qui lui sont expressément attribuées par la Constitution. Il est autorité constitutionnelle⁶⁸, juge électoral⁶⁹ et juge constitutionnel. C'est en application de cette dernière fonction que le Conseil est habilité à juger de la conformité des lois à la Constitution.

Dans ce cadre, le Conseil est régulateur des compétences en vérifiant, à la demande du Gouvernement, si le Parlement n'a pas empiété sur le domaine réglementaire gouvernemental. Il est également juge de la constitutionnalité de certaines normes infra-constitutionnelles. A cet égard, il vérifie, de droit, la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires et des lois organiques (article 61.1 de la Constitution). Il vérifie éventuellement, sur saisine, la conformité à la Constitution des lois ordinaires (article 61.2 de la Constitution) et la compatibilité des engagements internationaux à la Constitution (article 54 de la Constitution).

3/ Le contrôle de la constitutionnalité des règles fondamentales d'organisation des collectivités d'outre-mer à statut spécifique

Le Conseil constitutionnel exerce depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 un contrôle systématique sur le statut des collectivités d'outre-mer à statut spécifique, du fait que ce statut relève désormais d'une loi organique, catégorie de normes dont le Conseil est automatiquement saisi avant promulgation.

En outre, depuis les accords de Nouméa du 5 mai 1998 portant sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie et lui transférant définitivement certaines compétences, les « lois du pays » adoptées par le Congrès de Nouvelle-Calédonie peuvent être soumises avant leur publication au Conseil constitutionnel. En l'espèce, le Conseil veille à la répartition des compétences entre la République et la Nouvelle-Calédonie, à la manière d'une cour fédérale.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a substantiellement modifié la terminologie juridique désignant les collectivités territoriales d'outre-mer ; un « focus » après la fiche n° 1.6 présente le dispositif désormais en vigueur. On rappellera que les lois organiques portant statut des collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie, autres que les départements et les régions peuvent déterminer les conditions dans lesquelles l'assemblée délibérante de la collectivité est habilitée à modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité.

⁶⁷ Dans sa décision DC 84-983 du 7 novembre 1984, le Conseil constitutionnel a décidé qu'un membre de droit devait être considéré comme mis en congé pendant la durée de son mandat électif national.

⁶⁸ En tant qu'autorité constitutionnelle, le Conseil est consulté sur la mise en place des pouvoirs exceptionnels de l'article 16, sur l'éventuel empêchement du Président de la République et sur l'organisation des référendums ; il établit la liste des candidats à l'élection présidentielle, veille à la régularité des opérations électorales, arrête et proclame les résultats.

⁶⁹ En tant que juge électoral, le Conseil est juge de la régularité du scrutin présidentiel, du contentieux des inéligibilités et des incompatibilités ainsi que de toute contestation relative aux scrutins législatif et sénatorial.

II – UN CONTRÔLE MODERNE

1 – Un contrôle qui porte sur la forme comme sur le fond

1/ La décision fondatrice : liberté d'association – 1971

Avant 1971, le Conseil était saisi rarement et limitait son contrôle à des griefs de forme ou de partage des compétences, comme notamment le non respect des règles de recevabilité des amendements ou l'empiètement de la loi sur le domaine réglementaire. 1971 a marqué un tournant, puisque pour la première fois, le Conseil, sur saisine du Président du Sénat, a statué sur le fond, en considérant qu'une loi tendant à modifier la loi du 1^{er} juillet 1901 portant liberté d'association, dès lors qu'elle subordonnait à contrôle préalable de l'autorité judiciaire l'acquisition de la capacité juridique des associations, méconnaissait un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Le Conseil a fondé sa décision sur les principes reconnus par le Préambule de la Constitution. En conséquence, il a étendu «le bloc de constitutionnalité», au Préambule de la Constitution et, par renvoi, à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, au Préambule de la Constitution de 1946 et aux Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Cette décision a grandement accru l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel.

2/ La typologie des décisions

Hors le cas où le Conseil se déclare incompétent (sur une loi référendaire, par exemple), quatre types de décisions sont susceptibles d'être rendues par le Conseil constitutionnel, dans le délai d'un mois qui lui est imparti à compter de la date de saisine (pouvant être ramené à huit jours en cas d'urgence à la demande du Gouvernement) :

- les décisions de conformité (ou de non contrariété à la Constitution) ;
- les décisions de conformité sous réserves d'interprétation ;
- les décisions déclarant la loi déferée partiellement contraire à la Constitution ;
- les décisions déclarant la loi déferée intégralement contraire à la Constitution.

En cas d'invalidation partielle, le Conseil peut décider que la disposition invalidée est inséparable de l'ensemble de la loi ; en ce cas, celle-ci, comme en cas d'invalidation totale, ne peut être promulguée. Dans le cas contraire, le Président de la République peut soit la promulguer (tronquée des articles inconstitutionnels), soit –situation plus exceptionnelle- demander, en application de l'article 10 de la constitution, une nouvelle délibération au Parlement (par exemple : sur la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie en 1985 ou, en avril 2003, sur l'article 4 de la loi relative au mode de scrutin pour les élections régionales).

2 – Un contrôle démocratique

1/ La révision majeure de 1974

En 1958, seules les plus hautes autorités de l'État –Président de la République, Premier ministre, Président du Sénat et Président de l'Assemblée nationale- avaient été autorisées à saisir le Conseil constitutionnel. La révision constitutionnelle du 29 octobre 1974, en étendant cette saisine à soixante députés ou soixante sénateurs, a changé la portée du contrôle de constitutionnalité.

Elle a permis à l'opposition parlementaire d'agir juridiquement et au Conseil d'assurer une meilleure protection des droits et libertés des citoyens, garantis par la Constitution. Cette réforme a ouvert la voie à un contrôle affermi du Conseil. Ainsi, sur saisine de parlementaires, il n'est guère de grande loi qui ait échappé au contrôle de constitutionnalité depuis 1974.

2/ Les alternances et cohabitations

Le mode de renouvellement des membres du Conseil constitutionnel, par tiers tous les trois ans, a pour effet de lisser en son sein les mouvements d'opinions politiques, tandis que le caractère non renouvelable du mandat confère aux conseillers une grande indépendance envers l'autorité qui les a nommés.

En 1974, l'extension du droit de saisine avait toutefois été limitée aux lois. Elle a été étendue dans les mêmes conditions à 60 députés ou 60 sénateurs sur les traités et accords internationaux avant leur ratification, lors de la révision constitutionnelle de 1992 préalable à la ratification par la France du Traité de Maastricht sur l'Union européenne (conformément à une proposition du Sénat formulée dès 1990).

De cette sorte, malgré l'alternance politique de 1981, la cohabitation de 1986 à 1988, la cohabitation de 1993 à 1995, l'alternance politique de 1995, la cohabitation de 1997 à 2002, puis la nouvelle alternance de 2002, le Conseil constitutionnel a réussi à préserver neutralité et qualité de décisions qui, si elles peuvent ponctuellement mécontenter telle ou telle majorité en place, lui ont permis de conforter la crédibilité de l'institution.

3 – Les évolutions sensibles du contrôle de constitutionnalité

1/ Les grandes décisions en matière de droits et libertés

Protecteur des droits et libertés, le Conseil a rendu de nombreuses décisions en ce sens depuis 30 ans. Ainsi, outre la garantie du droit d'association et l'extension du bloc de constitutionnalité, il a veillé au principe républicain d'égalité devant la loi (taxation d'office – 1973), il a reconnu le principe de dignité de la personne humaine (bioéthique – 1994), il a censuré toute régression en matière de libertés (presse – 1984), etc.

2/ L'accompagnement de la construction européenne

En ce qui concerne les traités internationaux, pour la première fois sous la V^e République, le Conseil décida en 1992 que l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le traité –dit de Maastricht- portant sur l'Union européenne, ne pouvait intervenir qu'après révision de la Constitution. Depuis lors, le Conseil déclare incompatibles avec la constitution tous les engagements internationaux –dans le cadre de l'évolution de l'Union européenne notamment– dont il est saisi dès lors que leurs dispositions affectent les conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté, telles que les consacrent et les organisent les normes internes à valeur constitutionnelle. Du coup, ces décisions du Conseil constitutionnel ont conduit à chaque fois à réviser la Constitution, la dernière fois en février 2008 pour permettre la ratification du Traité de Lisbonne.

3/ La question incidente du contrôle de la loi par référence aux normes internationales (le « contrôle de conventionalité ») et à l'ordre juridique communautaire

Si le contrôle de constitutionnalité interne est aujourd'hui globalement bien admis, beaucoup soulignent la concurrence que pourrait lui porter la montée en puissance des contrôles externes, notamment celui de la Cour européenne des droits de l'homme et celui de la Cour de justice de l'Union européenne.

Leur jurisprudence extensive dans des domaines nouveaux qui, jusqu'à présent, relevaient des seules juridictions nationales (les droits et libertés, le principe d'égalité, etc.) lance un nouveau défi à la loi, dont la force normative devient, sinon plus précaire, tout au moins concurrencée.

Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel n'a pas accepté de prendre en compte les normes du droit international comme source directe de son contrôle de constitutionnalité dans le cadre de l'article 61 de la Constitution. Il n'en demeure pas moins probable que le rapprochement et l'intégration progressive des législations protectrices des droits et libertés dans les États de l'Union européenne et les États-membres du Conseil de l'Europe poseront, à un moment ou à un autre, la question de la place des Constitutions nationales dans le droit positif.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel ne peut pas ne pas tirer les conséquences de la montée en puissance de l'ordre juridique communautaire dès lors, notamment, qu'il a lui-même contribué à sa reconnaissance dans la Constitution.

Après une évolution graduelle, une décision du Conseil (DC 2004-496) du 10 juin 2004 s'est référée explicitement à l'ordre juridique européen comme source de droit distincte du droit interne, imposant au législateur national de transposer les directives communautaires « *sauf disposition contraire expresse de la Constitution* ».

Dans une décision (543-DC) du 30 novembre 2006, le Conseil a accompli un pas décisif supplémentaire, fondé sur l'idée que « *La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences* » et que dès lors, « *la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle* » ; de ce fait, le Conseil constitutionnel, dans le cadre de son contrôle de la constitutionnalité des lois, doit veiller à ce qu'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire respecte bien cette exigence, avec toutefois une double limite :

- sur le fond, la transposition d'une directive ne doit pas aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France ;
- sur le plan de la procédure, le Conseil constitutionnel ne pouvant saisir à titre préjudiciel la Cour de justice européenne, il ne s'autorisera à déclarer non conforme à la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer, les autres autorités juridictionnelles nationales étant tenues, le cas échéant, de saisir cette Cour à titre préjudiciel, conformément aux principes reconnus du droit européen.

Rien n'interdit donc de penser que tôt ou tard, la frontière assez étanche entre le droit constitutionnel interne et le droit international -au plan communautaire, tout au moins- finira par s'estomper.

4 - Le Gouvernement des juges : une crainte peu fondée, dès lors que le peuple demeure le constituant suprême

Inévitablement, comme aux États-Unis par exemple, la question du Gouvernement des juges s'est posée, lorsque certaines décisions ont été contestées, d'autant que le Conseil a, depuis 1971, développé une interprétation parfois très personnelle et souvent extensive des principes contenus dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen datant de deux siècles.

Pour autant, le peuple demeure souverain et l'effet d'une décision du Conseil constitutionnel peut toujours être arrêté par une révision de la Constitution. Il en fut ainsi, lorsque le Conseil constitutionnel censura, le 13 août 1993, une disposition de la loi portant sur l'immigration, en application des conventions de Schengen, au motif qu'elle portait atteinte au principe à valeur constitutionnelle du droit d'asile, consacré par le Préambule de 1946. La Constitution fut révisée le 25 novembre 1993 en intégrant un nouvel article 53-1 portant sur le droit d'asile.

CHAPITRE IV – LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

- Fiche 4.1** ••• Le contrôle du Gouvernement – Schéma d'ensemble
- Fiche 4.2** ••• La fonction de contrôle des commissions permanentes
- Fiche 4.3** ••• Les commissions d'enquête
- Fiche 4.4** ••• Les questions des sénateurs
- Fiche 4.5** ••• Les autres instruments du contrôle parlementaire
- Fiche 4.6** ••• Le contrôle de l'application des lois

- ➔ **Focus** ••• Le Sénat et la défense des droits de l'Homme
- ➔ **Focus** ••• Le Sénat et la lutte contre la corruption

Fiche n° 4.1 – Le contrôle du Gouvernement – Schéma d'ensemble

L'essentiel...

Le contrôle du Gouvernement forme, avec l'exercice du pouvoir législatif, une des deux fonctions essentielles du Parlement.

Pourtant, à la différence de la fonction législative, dont les procédures sont largement détaillées dans la Constitution, le contrôle n'y est qu'à peine évoqué, alors même qu'il occupe une place croissante dans l'activité parlementaire.

A l'exception du vote d'une motion de censure, à l'initiative des députés, ou du vote de confiance, à l'initiative du chef du Gouvernement, les sénateurs ont des pouvoirs identiques à ceux de leurs collègues députés et comme eux, ils ne manquent pas de les exercer, sur le mode de l'information comme sur celui de l'investigation, en vue d'un contrôle effectif et concret de l'activité gouvernementale.

Reste que la fonction et la finalité même du contrôle parlementaire évoluent. Naguère axé sur l'activité gouvernementale proprement dite, le contrôle tend à prendre plus de champ, pour s'intéresser à l'efficacité des politiques publiques dans leur ensemble (et non pas simplement l'action du Gouvernement dans tel ou tel domaine), ce qui peut amener les assemblées à s'interroger sur les dispositifs législatifs qu'elles ont elles-mêmes adoptés : au contrôle classique s'ajoute désormais un effort d'évaluation.

I - UN PRÉALABLE NÉCESSAIRE : LE POUVOIR DE S'INFORMER

Pour être efficace, la mission de contrôle confiée au Sénat exige une information permanente, riche, diversifiée et proche de l'actualité. L'efficacité du contrôle est ainsi liée, dans une large mesure, à la qualité de l'information et aux conditions dans lesquelles les renseignements sont fournis au Parlement.

Sans être exhaustive, la liste des instruments d'information ci-après donne un bon aperçu des voies par lesquelles le Sénat rassemble les éléments nécessaires à son contrôle.

1 - Les informations recueillies en séance ou fournies par le Gouvernement à l'appui de certains projets de loi.

Une part importante des renseignements communiqués aux sénateurs transite par la séance publique : les messages du président de la République, les déclarations du Gouvernement, les exposés présentés par les ministres lors de la discussion d'un texte de loi, les auditions des membres du Conseil économique et social.

A l'occasion de la discussion de la loi de finances, le Gouvernement a obligation de fournir un certain nombre d'annexes au rapport annuel définissant l'équilibre économique et financier. Certaines lois prévoient par ailleurs que le Gouvernement doit publier soit un rapport annuel, soit un compte rendu sur l'application de la loi.

Selon un schéma analogue, la loi organique du 22 juillet 1996 (modifiée depuis lors), qui définit le contenu des lois de financement de la sécurité sociale, énumère les annexes que le Gouvernement doit joindre au projet de loi lors de son dépôt.

2 - Les questions

Très largement utilisées par les parlementaires, les questions (dont le régime est développé dans la fiche n° 4.4) sont gérées au Sénat par le service de la Séance, qui comporte en son sein une division affectée à cette tâche (cf. fiche n° 10.2). Il existe cinq sortes de questions :

- **les questions écrites** : elles sont publiées dans un fascicule hebdomadaire des Journaux officiels. En 2006-2007, 4 603 questions ont été déposées, et 2 899 réponses ministérielles ont été enregistrées.
- **les questions d'actualité au Gouvernement** : dix questions sont discutées en séance publique un jeudi après-midi sur deux. La séance dure une heure et est retransmise en direct sur les chaînes télévisées France 3 et Public Sénat, ainsi que sur le site Internet du Sénat. Au total, 100 questions ont été discutées dans ce cadre durant la session 2006-2007.
- **les questions orales sans débat** : seize à dix-huit questions sont posées en séance publique le mardi matin tous les quinze jours. Le Sénat a ainsi examiné 158 questions orales en 2006-2007.
- **les questions orales avec débat** : elles sont inscrites à l'ordre du jour sur proposition de la Conférence des présidents. En 2006-2007 le Sénat a discuté 8 questions orales avec débat.
- **les questions orales avec débat portant sur des sujets européens** : elles doivent porter « sur un sujet européen précis et être adressées au ministre compétent ». Cette formule a été instituée en 1990. En 2006-2007 aucune question de ce type n'a été discutée.

3 - Les déclarations du Gouvernement

Elles sont généralement suivies d'un débat. En application de l'article 49, alinéa 4, de la Constitution, le Premier ministre peut même demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale. Le débat est alors suivi d'un vote. Un vote négatif n'obligerait sans doute pas le Gouvernement à démissionner, mais le placerait dans une position délicate (cette hypothèse ne s'est jamais produite sous la V^e République, le Gouvernement s'abstenant évidemment de demander un tel vote quand il n'a pas au Sénat une majorité l'assurant du succès de la procédure)⁷⁰. De 1958 à septembre 2007, le Gouvernement a présenté 154 déclarations du Gouvernement et sollicité 16 fois l'approbation par le Sénat d'une déclaration de politique générale, la dernière fois le 4 juillet 2007 (les votes ont toujours été positifs⁷¹).

4 - L'information des commissions

En matière d'information, la compétence de droit commun est dévolue aux commissions permanentes qui, aux termes de l'article 22 du Règlement du Sénat « assurent l'information du Sénat pour lui permettre d'exercer, conformément à la Constitution, son contrôle sur la politique du Gouvernement ».

Les commissions s'informent notamment à travers des auditions (membres du Gouvernement, personnalités extérieures), dans le cadre ou en dehors de la procédure législative. Elles organisent des colloques et engagent des travaux d'information et de contrôle (cf. infra). Une centaine de rapports d'information ont été publiés en 2006-2007 par les commissions, les délégations, les offices et l'Observatoire de la décentralisation.

5 - Les missions d'information et les groupes de travail

Les missions d'information - qu'elles soient communes à plusieurs commissions ou internes à l'une d'entre elles - et les groupes de travail sont des instruments auxquels les commissions recourent de plus en plus souvent, soit pour étudier un sujet relevant de leur champ général de compétence, soit pour préparer en toute connaissance de cause l'examen d'un projet de loi. En 2006-2007, le Sénat a constitué quatre missions communes d'information, sur la situation dans les quartiers en difficulté, sur les centres de décisions économiques et l'attractivité du territoire national, sur la formation professionnelle et sur la sécurité de l'approvisionnement électrique de la France.

⁷⁰ Aux termes de l'article 39 du Règlement du Sénat, les déclarations du Gouvernement ne peuvent être soumises à l'approbation par vote du Sénat quand, préalablement, le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur cette déclaration devant l'Assemblée nationale, aussi longtemps que celle-ci n'a pas statué définitivement.

⁷¹ Il est vrai que la procédure, laissée à l'initiative et à l'appréciation du Gouvernement, prévient le risque d'un vote négatif puisque s'il y a doute sur l'issue du scrutin, le Gouvernement s'abstiendra de demander l'approbation du Sénat.

6 - La consultation d'organismes extérieurs ou internes

Une dizaine d'organismes extérieurs peuvent être saisis par les présidents des assemblées parlementaires ou par les commissions permanentes en vue d'obtenir des précisions sur les sujets concernés. Il en est ainsi, par exemple, du Conseil national de la concurrence ou du Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires.

En interne, les commissions peuvent également consulter certaines instances spécialisées notamment l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

7 - La participation à des organismes extraparlimentaires

Les parlementaires siègent dans les organes de direction de plus de 150 organismes extraparlimentaires où ils recueillent des informations de première main sur les sujets relevant de leur compétence. Ils sont désignés selon différentes modalités prévues par les textes constitutifs, par exemple :

- ♦ par leur assemblée (comité des finances locales, conseil d'administration de l'institut national de l'audiovisuel, commission centrale de classement des débits de tabac, conseil d'orientation des retraites, etc.) ;
- ♦ ès qualités (commission nationale du sport de haut niveau, commission nationale consultative des gens du voyage, etc.) ;
- ♦ ou encore par les présidents des assemblées parlementaires (autorité des marchés financiers, commission d'accès aux documents administratifs, commission nationale de l'informatique et des libertés, commission des comptes de la sécurité sociale, etc.).

II - LE POUVOIR D'INVESTIGATION

1 - Les commissions d'enquête

La création d'une commission d'enquête correspond au souci d'aborder l'étude approfondie d'une question générale ou ponctuelle dans le cadre d'une institution spécialement conçue à cet effet et disposant de pouvoirs spécifiques. Elle illustre généralement la volonté politique de l'assemblée de se saisir d'un problème significatif et relativement grave.

Créées à la suite d'une résolution du Sénat, ces commissions ont un caractère temporaire limité à 6 mois au plus, et ont vocation à «*recueillir des éléments d'information, soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales*». Elles ne peuvent cependant être créées si une information judiciaire a été ouverte (il s'agit d'éviter une confusion entre les pouvoirs législatif et judiciaire).

Les groupes politiques y sont représentés proportionnellement. Leur mission prend fin à la présentation du rapport.

Les personnes dont la commission a jugé l'audition utile, qui ne répondent pas à ses convocations, sont passibles d'une peine de deux ans de prison et d'une amende de plus de 7 500 €. Les rapporteurs exercent leur mission sur pièces et sur place. Doivent leur être présentés tous les documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure et extérieure de l'État. Les auditions sont publiques, sauf décision contraire.

Ces cinq dernières années, six commissions d'enquête ont été créées : sur les conditions d'utilisation des farines animales, sur les inondations dans la Somme, sur la délinquance des mineurs, sur la maltraitance envers les personnes handicapées accueillies en établissements et services sociaux et médico-sociaux, sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites et sur l'immigration clandestine.

2 - Les pouvoirs d'enquête des commissions permanentes

Depuis la loi du 14 juin 1996, les commissions permanentes ont la faculté de demander à leur assemblée, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête. Cette souplesse nouvelle permet de bénéficier des pouvoirs d'enquête sans les lourdes contraintes inhérentes à la création d'une commission d'enquête qui exige d'abord l'adoption, par le Sénat, d'une résolution à cet effet.

Cette procédure, encore peu utilisée, a été mise en œuvre la première fois par la commission des lois sur le thème du suivi par les ministères intéressés du processus européen de coopération policière.

3 - Le contrôle budgétaire

Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances « *suivent et contrôlent de façon permanente, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits* » (ordonnance du 30 décembre 1958). Les rapporteurs spéciaux sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, dans les mêmes conditions que les commissions d'enquête.

Ainsi que le prévoit la Constitution, la Cour des Comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances et procède aux enquêtes qui lui sont demandées par la commission des finances. Les mêmes dispositions bénéficient à la commission des affaires sociales et à ses rapporteurs pour le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale, instituées en 1996.

4 - Le contrôle des entreprises publiques

Ce contrôle, dont le champ d'application tend à se restreindre en raison du recul du secteur public, est effectué par les commissions dont les compétences couvrent le champ d'action de telle ou telle entreprise nationale ou société d'économie mixte : elles désignent des rapporteurs chargés de suivre et d'apprécier la gestion de ces entreprises.

Les rapporteurs peuvent disposer des rapports particuliers de la Cour des Comptes et sont habilités à se faire communiquer tous documents de service relatifs au fonctionnement des entreprises soumises à leur contrôle. En outre, ils disposent de pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place.

Si la commission des finances n'est pas la seule compétente en ce domaine, elle manifeste une vigilance particulière à l'égard de ces entreprises publiques (Caisse des Dépôts et Consignations, comportement de l'État-actionnaire, etc.). C'est ainsi qu'à l'automne 2007, elle a été en mesure de conduire dans des délais très brefs des auditions publiques sur le rôle de l'État au moment de la cession du titre d'EADS par les principaux actionnaires privés de cette société.

5 - Le contrôle de l'application des lois

Depuis 1972, les commissions permanentes du Sénat exercent, sur l'ensemble des lois votées, un contrôle de l'application réglementaire des lois. En d'autres termes, elles s'assurent que les textes réglementaires nécessaires à l'exécution des lois votées sont bien adoptés par le Gouvernement.

Ce contrôle, initié par le Sénat, suivi, depuis, par l'Assemblée nationale⁷², est essentiel pour que la volonté du législateur soit effectivement respectée : on a pu constater, en effet, par le passé, que des lois voulues et votées par le Parlement étaient demeurées lettre morte, faute de texte d'application. Il était donc essentiel d'instituer ce contrôle pour contrer la paralysie de l'activité législative par les services des ministères. L'action opiniâtre du Sénat, dans ce domaine, a permis des améliorations significatives malgré la carence des gouvernements successifs à publier, dans un délai bref, l'ensemble des mesures nécessaires, carence liée pour partie aux rigidités du système administratif de décision et pour partie à la réticence de l'exécutif ou plus simplement à l'inertie des services.

On doit souligner que le Sénat ne se borne pas à effectuer un contrôle quantitatif, mais qu'il examine aussi comment les lois sont appliquées.

⁷²L'Assemblée nationale a introduit en février 2004 dans son règlement un nouveau dispositif de suivi de l'application des lois : un de ses apports essentiels consiste à confier au rapporteur initial de la loi le soin de présenter devant la commission compétente un rapport sur l'état de l'application de la loi dont il a eu à connaître, six mois après l'entrée en vigueur des articles nécessitant la publication du règlement. Dans l'hypothèse où le dispositif réglementaire n'aurait pas été publié à temps, la commission pourra entendre son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois.

III - UN CONTRÔLE EN FORTE EXPANSION : LE SUIVI DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DU GOUVERNEMENT

Dans beaucoup de cas, la législation européenne doit être transposée dans le droit national. C'est à l'Assemblée nationale et au Sénat qu'il revient de préciser les modalités d'application des directives communautaires les plus importantes, celles qui entrent dans le domaine de la loi.

Surtout, les décisions les plus fondamentales de l'Union (révision des traités, adhésion de nouveaux membres, régime des ressources propres du budget communautaire) nécessitent une approbation de chaque Parlement national.

D'autres décisions importantes (fiscalité, sécurité sociale, fonds structurels, perspectives financières pluriannuelles...), sans nécessiter une approbation formelle des parlements nationaux, requièrent un accord unanime des États membres et supposent donc qu'aucun des gouvernements ne soit désavoué par son Parlement national.

Aujourd'hui, le Sénat dispose, au-delà du vote des lois transposant les directives communautaires et des lois autorisant la ratification des traités et accords, des instruments nécessaires pour exercer un réel contrôle :

- 1 - La délégation pour l'Union européenne, créée en 1979, a pour mission de suivre les travaux conduits par les institutions européennes afin d'assurer l'information de son assemblée (voir fiche n° 5.2).
- 2 - L'article 88-4 de la Constitution, introduit en 1992 et depuis lors révisé dans le sens d'une plus grande efficacité, permet au Sénat comme à l'Assemblée nationale de voter des résolutions sur les textes européens au moment où ceux-ci sont débattus à Bruxelles (voir fiche n° 5.3).
- 3 - En 1973, le Sénat a créé un service des Affaires européennes chargé notamment de recueillir toute documentation utile, d'informer les sénateurs et d'assurer le secrétariat de la délégation sénatoriale pour l'Union européenne. Dans ce cadre, le Sénat a également mis en place une antenne administrative permanente à Bruxelles, chargée d'être en relation avec les institutions européennes.

⇒ Le dispositif de suivi de la politique européenne du Gouvernement devrait connaître une avancée substantielle en 2008, à la suite de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007. Le texte, adopté par le Congrès du Parlement le 4 février 2008 (loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution – cf. texte en annexe) étend en particulier le domaine de la compétence consultative des assemblées en leur permettant d'émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité et instaure la possibilité pour chaque assemblée de former des recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne à l'encontre des actes législatifs européens lui paraissant violer le principe de subsidiarité. Le Règlement de chaque assemblée devra, le moment venu, préciser les modalités concrètes d'exercice de ces nouvelles compétences constitutionnelles et leur articulation avec les procédures antérieures.

IV - VERS UN CONTRÔLE D'UN NOUVEAU TYPE : LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION

Depuis le début des années 80, constatant qu'il ne disposait pratiquement que d'un canal d'information - les éléments transmis par le Gouvernement - ce qui ne lui permettait pas d'apprécier en toute indépendance les décisions de celui-ci, le Parlement a développé sa capacité propre d'évaluation par la création d'offices et de délégations, qui ont aussi la faculté de faire appel à des experts indépendants.

1 - Les Offices

⇒ **L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)** : créé par la loi du 8 juillet 1983, il a pour mission, aux termes de la loi « d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions ». A cet effet, l'Office « recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations ». Il est composé de huit députés et de huit sénateurs. Depuis sa création, l'Office a publié plus de quatre-vingts rapports sur la biodiversité, la recherche polaire, les nanotechnologies et, tout récemment, la prévention du risque de tsunami.

- ⇒ **L'Office parlementaire d'évaluation de la législation** : créé par la loi du 14 juin 1996, il est composé de deux délégations, une à l'Assemblée nationale et une au Sénat. Le premier rapport de l'Office, publié en mai 1999, portait sur l'exercice de l'action civile par les associations. Depuis lors, l'Office a abordé d'autres questions, comme l'évaluation de l'efficacité des rapports qui doivent être présentés au Parlement en application de dispositions législatives ou les autorités administratives indépendantes.
- ⇒ **L'Office d'évaluation des politiques de santé** : créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, cet office a pour mission d'informer le Parlement des conséquences des choix de santé publique, afin d'éclairer ses décisions. A cet effet, il recueille des informations, met en œuvre des programmes d'étude et procède à des évaluations.

L'office est composé des présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales, des rapporteurs de ces commissions en charge de l'assurance maladie dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale, membres de droit, auxquels s'ajoutent dix députés et dix sénateurs désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes, soit, au total, 24 membres.

Plusieurs rapports ont déjà été publiés : la prévention des handicaps de l'enfant, le dépistage du cancer, l'obésité, la prévention des infections nosocomiales, la prise en charge précoce des accidents vasculaires cérébraux, les vaccins, notamment.

2 - Un dispositif particulier : le Comité d'évaluation des politiques publiques

Ce comité s'est substitué à l'ancien Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, créé par la loi du 14 juin 1996 et supprimé par la loi du 30 décembre 2000. Cet office avait publié quatre rapports et travaillait notamment sur la situation de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Le Comité a été institué auprès de la commission des finances du Sénat le 15 janvier 2000. Depuis lors, il a mené plusieurs évaluations portant par exemple sur la gestion des personnels de la recherche et des universités, la départementalisation des services d'incendie et de secours et les aides publiques au cinéma.

3 - Les Délégations

Créées chacune par une loi, six délégations sont actuellement en fonction au Sénat :

- ⇒ **La Délégation pour l'Union européenne** : instituée par la loi du 6 juillet 1979, sous la dénomination de délégation pour les Communautés européennes, elle joue un rôle essentiel d'information du Sénat et de contrôle dans les domaines relevant de l'Union européenne. Elle est composée de trente-six membres. La fiche n° 5.2 est consacrée à cette délégation.
- ⇒ **La Délégation pour les problèmes démographiques** : instituée par la loi du 31 décembre 1979 relative à l'interruption volontaire de grossesse, elle est constituée de quinze députés et de dix sénateurs. Elle ne fonctionne plus depuis 1992.
- ⇒ **La Délégation pour la planification** : créée par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, elle est composée de quinze membres désignés par le Sénat, avec pour mission de suivre les travaux conduits par les autorités publiques impliquées dans la planification (le Commissariat général du Plan notamment, dont la profonde restructuration à partir de 2005 a abouti en 2006 à la création d'une nouvelle structure : le Centre d'analyse stratégique). La délégation réalise des rapports d'information sur ces thèmes de recherche. Elle peut se saisir de tout problème économique à moyen terme. Ont été récemment publiés deux rapports intitulés « La coordination des politiques économiques en Europe : le malaise avant la crise ? » et « 2012 : Cibler la croissance plutôt que la dette publique ».
- ⇒ **La Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire** : instituée par la loi du 25 juin 1999, elle est chargée d'informer le Sénat sur l'élaboration et l'exécution des schémas de services collectifs ainsi que sur la mise en œuvre des contrats de plan. Une délégation parallèle a été créée en même temps à l'Assemblée nationale. Ont été notamment publiés « Quel avenir pour les pays ? » et « Énergies renouvelables et développement local : l'intelligence territoriale en action ».

- ⇒ **La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes** : créée par la loi du 12 juillet 1999, elle est constituée de trente-six membres. Elle a pour mission d'informer le Sénat de la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Elle publie un rapport annuel d'activités et ponctuellement des rapports d'information sur des projets ou propositions de lois, comme par exemple le rapport d'information sur l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Il existe une délégation identique à l'Assemblée nationale.
- ⇒ **La Délégation au renseignement** : dernière née des délégations parlementaires, elle a été créée par la loi 9 octobre 2007. Commune aux deux assemblées, elle est composée de huit membres issus pour moitié de chaque assemblée, dont quatre membres de droit (les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés respectivement des affaires de sécurité intérieure et de défense). La délégation a pour mission de suivre l'activité et les moyens de fonctionnement des services de renseignement. Ses travaux –qui n'ont pas encore débuté au moment de mise à jour 2008 du présent recueil- ont la particularité d'être couverts par le secret de la Défense nationale.

4 - La mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS)

Prévue par la loi dans chacune des deux assemblées, afin de suivre et contrôler l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale, la MECSS a été mise en place au Sénat en 2006, au sein de la commission des affaires sociales. Elle a conduit, en 2007, plusieurs études sur le financement de la protection sociale, sur les pensions de réversion et sur la sécurité sociale en Suède.

5 - L'Observatoire de la décentralisation

Mis en place début 2005, l'Observatoire de la décentralisation a essentiellement trois missions :

- ▶ veiller au respect de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales et à l'équivalence de la compensation financière des transferts de compétences et de personnel ;
- ▶ évaluer les politiques publiques locales ;
- ▶ émettre des propositions en vue d'améliorer la décentralisation.

Il est composé de 25 sénateurs.

Des données plus complètes sur cet observatoire sénatorial (qui n'a pas d'équivalent à l'Assemblée nationale) figurent plus en détail dans la fiche n° 1.6 « La représentation des collectivités territoriales ».

V - LE CONTRÔLE, UNE MODALITÉ D'INTERVENTION PARLEMENTAIRE QUI N'EST PAS CLOISONNÉE

Sur le strict plan des procédures, la séparation entre l'action législative du Parlement et sa fonction de contrôle est assez nette mais **la pratique parlementaire montre qu'en fait, les assemblées n'ont pas une conception aussi cloisonnée de leurs fonctions et que dans beaucoup de domaines, elles cherchent à atteindre leurs objectifs sans s'arrêter à cette distinction.**

De manière pragmatique, en fonction du sujet à traiter, des circonstances et des contraintes de l'ordre du jour, les parlementaires peuvent ainsi influencer l'environnement normatif en utilisant tour à tour -ou simultanément- des instruments de contrôle et de sensibilisation du Gouvernement (en posant des questions sur un sujet donné, par exemple), leurs attributions budgétaires (en traitant de la question dans un avis sur les crédits de la mission correspondante), les armes classiques de la procédure législative (par le dépôt de propositions de loi sur le sujet ou d'amendements en rapport, notamment) et, si l'opportunité s'en présente, à travers différentes procédures accessoires (la saisine du Conseil constitutionnel, du Médiateur de la République, etc.).

Dans cette démarche, **le contrôle parlementaire proprement dit relaie, prolonge ou complète d'autres modes d'intervention en vue de réguler de manière globale et plus efficace tel ou tel pan de l'action du Gouvernement, des administrations publiques, des partenaires sociaux et de tous les sujets de droit intéressés par la question.**

Le site Internet du Sénat a mis en place un portail « contrôle » qui permet d'accéder à tous les travaux, en cours, de contrôle de l'action du gouvernement :

<http://www.senat.fr/controle/index.html>

Fiche n° 4.2 – La fonction de contrôle des commissions permanentes

L'essentiel...

Aux termes de l'article 22 du Règlement du Sénat, les commissions permanentes « *assurent l'information du Sénat pour lui permettre d'exercer, conformément à la Constitution, son contrôle sur la politique du Gouvernement* ».

Les commissions ont considérablement développé et diversifié leurs méthodes de contrôle et d'information au cours des dernières années. Travaillant dans la durée et à l'abri de la pression médiatique qui, trop souvent, affecte la séance plénière, les commissions permanentes sont ainsi devenues des acteurs essentiels du contrôle parlementaire et, de plus en plus, de la réflexion prospective du Sénat sur les politiques publiques.

I – LA COLLECTE DE L'INFORMATION : UN TRAVAIL QUOTIDIEN, DES MÉTHODES DIVERSES

La collecte d'informations est un outil privilégié de contrôle du Gouvernement. Non seulement parce qu'il permet de mieux apprécier son action mais aussi de faire valoir, à cette occasion, les préoccupations du Parlement. Il conforte aussi, en aval, le travail législatif et l'instruction des projets de loi présentés par le Gouvernement.

1 - Les auditions

Les commissions s'informent à travers des auditions (membres du Gouvernement, personnalités extérieures, représentants du Conseil économique et social), dans le cadre ou en dehors de la procédure législative.

L'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dispose qu' « *une commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, d'autre part, du respect de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. Le fait de ne pas répondre à la convocation est puni de 7 500 € d'amende.* »

L'audition d'un ministre a lieu en commission, soit à la demande du ministre, soit à la demande du président de la commission. Le Premier ministre en est avisé.

La venue d'un membre du Gouvernement devant une commission présente un double intérêt pour l'information des parlementaires : d'une part, l'audition, généralement préparée par un questionnaire remis à l'avance au ministre, porte sur des sujets précis ; d'autre part, les débats ont un caractère plus direct et moins officiel qu'en assemblée plénière.

Il arrive également que de hauts fonctionnaires soient entendus avec l'accord du ministre. Dans ce cas, l'audition ne peut porter que sur des questions d'ordre technique, l'aspect politique des problèmes restant de la compétence exclusive des membres du Gouvernement.

2 - Autres modes d'information courante

Outre les auditions individuelles, les commissions organisent des tables rondes, parfois ouvertes à la presse et au public, ou des colloques, qui permettent de confronter opinions et expériences et dont le compte rendu peut faire l'objet d'un rapport d'information. Elles peuvent également commander des études particulières à des cabinets d'audit ou à des experts (faculté rarement mise en œuvre), voire organiser des consultations publiques sur le site internet du Sénat.

II - DES TRAVAUX SPÉCIFIQUES D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE

1 – Les études confiées à un rapporteur de la commission

Lorsqu'une commission veut engager un travail d'information ou de contrôle approfondi -en amont d'une réforme législative, pour dresser le bilan d'une politique publique, ou sur tout autre sujet relevant de son champ de compétence- la solution la plus simple et la plus fréquente consiste à en confier la responsabilité à l'un de ses membres, qu'elle désigne en qualité de rapporteur.

Le rapporteur, assisté par les fonctionnaires de la commission, est amené à rencontrer de nombreuses personnalités, dans l'enceinte ou en dehors du Sénat, à consulter études et rapports, à utiliser tous les moyens de collecte de l'information à sa disposition. Le résultat de ce travail fait l'objet d'un rapport d'information, généralement assorti de propositions ou de recommandations, qui est soumis à la commission et publié.

De plus en plus souvent, les commissions décident de désigner deux co-rapporteurs, appartenant l'un à la majorité politique du Sénat, l'autre à l'opposition.

2 - Les missions d'information thématiques

Outre les missions d'information outre-mer ou à l'étranger qu'elles organisent pour une brève durée (une à deux semaines maximum), les commissions peuvent demander au Bureau du Sénat l'autorisation de créer en leur sein une mission d'information thématique, dont le travail peut s'étendre sur plusieurs mois. Ces missions sont composées d'un nombre variable de sénateurs, représentant les divers groupes politiques. Utiles pour la préparation des réformes législatives, elles permettent aussi d'apprécier comment la loi votée par le Parlement est appliquée ou comment fonctionnent les services de l'État, les entreprises et les établissements publics. L'information rejoint alors le contrôle.

Au-delà des missions d'information mises en œuvre par telle ou telle commission dans son champ de compétences, le Sénat peut également constituer sur des sujets transversaux des **missions «communes»** d'information qui, comme leur appellation l'indique, ont pour caractéristique de faire participer à la même mission des membres de plusieurs commissions permanentes.

Par exemple, ont été créées :

- ⇒ en 2006, trois missions communes d'information : l'une en juin, sur la notion de centre de décision économique, les deux autres en décembre, sur la sécurité d'approvisionnement électrique de la France, et sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle ;
- ⇒ en 2007, deux missions communes, l'une sur la prise en charge de la dépendance, l'autre sur les politiques de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

La création d'une mission commune doit faire l'objet d'une demande présentée par les présidents des commissions intéressées. Cette demande doit indiquer l'objet, la durée et la composition de la mission commune.

La demande est examinée par le Bureau, puis par le Sénat dans les mêmes conditions que pour les demandes d'autorisation de mission présentées par une seule commission permanente. Lorsque le Sénat a autorisé la création de la mission commune, celle-ci procède à sa constitution. Elle désigne son Bureau et un ou plusieurs rapporteurs. À l'issue de ses travaux, la mission commune adopte son rapport d'information qui, sauf décision contraire du Bureau, doit obligatoirement être publié.

Bien qu'elles ne constituent juridiquement qu'une forme particulière des missions d'information traditionnelles, les missions communes d'information représentent aujourd'hui un instrument original de contrôle du fait qu'elles adoptent le plus souvent des techniques d'investigation inspirées de celles des commissions d'enquête : séries d'auditions dont le compte rendu est largement diffusé, déplacements sur place des rapporteurs ou de plusieurs membres de la mission, réunions régulières, etc.

3 - Groupes de travail et groupes d'étude

- * Pour étudier plus précisément une question entrant dans son champ de compétences, une commission peut constituer en son sein un **groupe de travail** informel comprenant un nombre restreint de commissaires plus particulièrement intéressés. Ces groupes de travail peuvent procéder à des auditions, ils désignent un ou plusieurs rapporteurs. Leurs travaux sont publiés après approbation par la commission, sous forme de rapports d'information.

Les groupes de travail se sont multipliés dans les années récentes, sur des sujets aussi divers que l'avenir de la viticulture, l'industrie agro-alimentaire, le secteur des assurances, le financement de l'audiovisuel public, la régulation financière et monétaire internationale, la péréquation entre les départements, le bilan de la loi littoral, le suivi des négociations de l'OMC, la réforme de la taxe professionnelle...

- * En outre, à l'initiative d'un ou plusieurs sénateurs, des **groupes d'études** sur un sujet particulier peuvent être créés avec l'autorisation du Bureau du Sénat et sous réserve de l'agrément du président de la commission permanente à laquelle le groupe est susceptible d'être rattaché. Tous les sénateurs peuvent y adhérer, quelle que soit la commission à laquelle ils appartiennent.

4 - Pouvoirs d'enquête des commissions

Depuis la loi du 14 juin 1996, les commissions permanentes ont la faculté de demander à leur assemblée de bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois.

Cette procédure - encore peu utilisée - a été mise en œuvre la première fois par la commission des lois sur le thème du suivi, par les ministères intéressés, du processus européen de coopération policière, puis par la commission des finances sur la préparation et l'exécution des lois de finances.

III - LE CONTRÔLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

1 - Chaque commission permanente a en charge le contrôle de l'emploi des crédits affectés aux ministères entrant dans son champ de compétence

Lors de l'examen du budget de l'État, chaque commission est amenée à analyser les crédits affectés aux missions exercées par les départements ministériels qui relèvent de son champ de compétences. En particulier, chaque rapporteur fait parvenir au ministre compétent des questionnaires budgétaires sur tous les aspects de la gestion de son ministère. Les réponses **écrites** à ces questionnaires fournissent un nombre considérable d'informations.

A cet effet, chaque commission (hors la commission des finances) désigne en son sein des **rapporteurs pour avis**. Chaque rapporteur pour avis est compétent pour examiner les crédits d'une mission du budget général en rapport avec la compétence de la commission.

Chaque rapporteur pour avis établit à la suite de ses investigations un avis budgétaire qui est examiné par la commission et présenté en séance plénière lors de la discussion du budget de l'État. Ces rapporteurs pourront par ailleurs, en cours d'année, procéder à des visites dans les établissements des ministères concernés et établir des **rapports d'information** sur tel ou tel aspect de l'action gouvernementale entrant dans le champ de compétences de la commission.

2 - Le rôle spécifique de la commission des Finances

L'article 22 du Règlement du Sénat prévoit que « *la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation assure, à titre permanent, le contrôle de l'exécution du budget* ».

Chacun des membres de cette commission est désigné pour examiner les crédits affectés à une mission particulière de l'État. Il porte le titre de **rapporteur spécial**.

La mission du rapporteur spécial est double. Au moment de l'examen du budget de l'État, il analyse et juge les crédits affectés à la « mission » de l'État pour laquelle il est compétent. Il présente à la commission, puis en séance plénière, un **rapport budgétaire** sur ces crédits. A titre permanent, il suit et contrôle l'emploi de ces crédits.

Il dispose, pour assurer cette deuxième mission, de **pouvoirs spéciaux**. Il peut enquêter sur pièces et sur place. Il est habilité à se faire communiquer tous documents de service, dans les mêmes conditions que les commissions d'enquête. Les mêmes dispositions bénéficient à la commission des affaires sociales et à ses rapporteurs pour le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale, instituées en 1996. Par ailleurs, différents textes énumèrent une série de documents que le Gouvernement est tenu de transmettre au Parlement ou de mettre à disposition des commissions compétentes, soit d'office (article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958), soit à leur demande (article 57 de la loi organique sur les lois de finances).

Dans le cadre de leurs pouvoirs d'investigation, les rapporteurs spéciaux procèdent à des contrôles approfondis sur un problème particulier du budget dont ils ont la charge (opération ponctuelle, organisme recevant des crédits de l'État ou action particulière). Ces contrôles donnent lieu à des communications à la commission qui peut décider la publication d'un rapport d'information. En règle générale, le Gouvernement utilise les résultats de ces contrôles pour, s'il y a lieu, modifier la gestion en cause.

Parmi les missions de contrôle budgétaire menées au cours de la session 2006-2007, on peut citer, par exemple :

- les sites Internet des ambassades ;
- les dépenses de fonctionnement des préfectures ;
- les haras nationaux ;
- le logement outre-mer ;
- les crédits de lutte contre le cancer ;
- la gestion des visas ;
- le pilotage de la politique de l'eau ;
- le Palais de la découverte ;
- les agences en matière de sécurité sanitaire.

Pour 2008, la commission des Finances a confié à ses rapporteurs spéciaux la mission d'effectuer 52 contrôles budgétaires.

La loi du 1^{er} novembre 2001 relative aux lois de finances a renforcé les moyens de contrôle des commissions des finances des assemblées, qui peuvent, en particulier, demander des enquêtes à la Cour des comptes. Tel a été le cas, par exemple, pour le service public de l'équarrissage, l'impact des aides à l'emploi sur la baisse du chômage.

3 – Le rôle spécifique de la commission des Affaires sociales et de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

La commission des Affaires sociales assure le suivi et le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale créées par l'article 47.1 de la Constitution, dans des conditions déterminées par une loi organique et qui, *mutatis mutandis*, s'apparentent un peu à celles dans lesquelles la commission des Finances assure son contrôle budgétaire.

La loi organique du 2 août 2005 a précisé les modalités d'intervention des commissions des Affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat, prévoyant de surcroît que ces commissions pouvaient créer en leur sein une mission d'information et de contrôle dotée de pouvoirs étendus (article LO.111-9 et LO.111-10 du cadre de la sécurité sociale). Cette structure, mise en place au Sénat en janvier 2006, permet de renforcer le suivi de l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale. Cette mission, à caractère permanent, est composée de 11 sénateurs, dont le président de la commission et les rapporteurs chargés d'examiner les lois de financement de la sécurité sociale. Elle fait l'objet de développement plus précis dans la fiche n° 4.5.

4 - L'assistance de la Cour des Comptes au Parlement

La Constitution dispose que la Cour des Comptes doit assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale.

a - Les rapports annuels de la Cour des Comptes

La Cour assure d'abord une information systématique par son **rapport au Président de la République** qui est transmis au Parlement.

Elle fournit au Parlement deux autres rapports annuels. Le premier porte sur **l'exécution de la loi de finances** de l'année précédente. Publié au mois de juin, il peut être pris en compte par les parlementaires lors du débat budgétaire de l'hiver. Le second concerne **l'application des lois de financement de la sécurité sociale**.

b - Les rapports particuliers de la Cour

Par ailleurs, les commissions des Finances du Parlement sont systématiquement destinataires des rapports particuliers établis à la suite du contrôle d'entreprises publiques.

Plus largement, le Premier Président de la Cour a la **faculté** de porter à la connaissance des commissions des finances et des commissions d'enquête des deux assemblées les **constatations et observations** de la Cour.

Cette faculté devient une **obligation** pour les **communications** de la Cour aux ministres auxquelles il n'a pas été répondu sur le fond dans un délai de six mois.

c - L'association de la Cour aux travaux du Parlement

Aux termes du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution, la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Cette mission, assumée de manière assez empirique avant l'entrée en vigueur de la LOLF, est désormais codifiée par l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Ainsi, la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes comporte aujourd'hui explicitement six éléments :

1^o L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre de leurs missions de contrôle et d'évaluation de l'exécution de la loi de finances ;

2^o La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

3^o Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport présenté par le Gouvernement au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ;

4^o Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés (ce rapport doit, en particulier, analyser par mission et par programme l'exécution des crédits) ;

5^o La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État, cette certification étant annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ;

6^o Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances.

Les rapports correspondants doivent être, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés.

Les conclusions des enquêtes demandées à la Cour des comptes permettent régulièrement à la commission des Finances d'organiser des auditions publiques de suivi auxquelles sont conviés outre les magistrats de la Cour des Comptes en charge de l'enquête, les dirigeants des administrations, établissements publics ou entreprises publiques concernées, ainsi que les représentants de leurs tutelles.

La Cour des comptes a également pour mission d'assister la commission des Affaires sociales pour le contrôle de l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale (art L.132-3-1 et L.132-3-2 du code des juridictions financières). Elle a réalisé, à la demande de cette commission, plusieurs enquêtes, notamment sur la lutte contre le bioterrorisme et sur la protection sociale agricole.

Enfin, il convient de souligner que le rapport annuel de la Cour des comptes peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

La situation de la Cour, en tant qu'organe administrativement rattaché au pouvoir exécutif, a pu justifier des interrogations quant à sa capacité à assister le Parlement. De fait, certains parlementaires ont émis le vœu de voir la création d'un organisme de contrôle directement rattaché au Parlement, à l'image du General Accounting Office américain.

IV - LE CONTRÔLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Ce contrôle, dont le champ d'application tend à se restreindre en raison du recul du secteur public, est effectué par les commissions dont les compétences couvrent le champ d'action de telle ou telle entreprise nationale ou société d'économie mixte : elles désignent des rapporteurs chargés de suivre et d'apprécier la gestion de ces entreprises.

La commission des Finances n'est pas, en la matière, la seule commission compétente. Elle manifeste toutefois une vigilance particulière à l'égard des entreprises publiques (Caisse des Dépôts et Consignations, comportement de l'Etat-actionnaire, projet de rapprochement entre le groupe Thomson et les activités industrielles du Commissariat à l'énergie atomique, etc.).

Les rapporteurs, désignés par les commissions, peuvent disposer des rapports particuliers de la Cour des Comptes et sont habilités à se faire communiquer tous documents de service relatifs au fonctionnement des entreprises soumises à leur contrôle. En outre, ils disposent de pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place.

V - LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

Voter des lois est une chose, encore faut-il que les textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de ces lois soient eux-mêmes publiés par le Gouvernement : tel est l'objet du contrôle de l'application des lois. A l'initiative du Bureau du Sénat, les commissions permanentes ont été chargées de ce contrôle en 1971. Depuis 1985, les fichiers ont été informatisés, ce qui accroît l'efficacité de ce contrôle.

On doit souligner que le Sénat ne se borne pas à effectuer un contrôle quantitatif, mais qu'il examine aussi comment les lois sont appliquées ; les modalités et la portée de ce contrôle font l'objet d'une fiche séparée (cf. fiche n° 4.6).

VI - LES OFFICES D'ÉVALUATION ET LES DÉLÉGATIONS RATTACHÉS AUX COMMISSIONS

Depuis le début des années quatre-vingts, constatant qu'il ne disposait pratiquement que d'un canal d'information - les éléments transmis par le Gouvernement - ce qui ne lui permettait pas d'apprécier en toute indépendance les décisions de celui-ci, le Parlement a développé sa capacité propre d'évaluation par la création d'offices communs aux deux assemblées et des délégations, qui ont aussi la faculté de faire appel à des experts indépendants.

Ces offices et délégations font l'objet d'une fiche spécifique (cf. fiche n° 4.5).

VII - LE SUIVI DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

L'article 88-4 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, a ouvert aux assemblées la possibilité de voter des résolutions sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. Il a été complété par la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999 afin d'étendre cette faculté à tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

L'article 73 bis du Règlement du Sénat a dévolu aux commissions permanentes un rôle substantiel dans cette nouvelle procédure, qui fait l'objet d'une fiche spécifique (n° 4.2).

Au cours de l'année 2007, dix résolutions ont été adoptées par les commissions, une seule ayant été débattue en séance plénière.

VIII - LES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

La commission est parfois appelée à désigner, outre ses rapporteurs, certains de ses membres pour représenter le Sénat dans des organismes extraparlamentaires.

Les parlementaires siègent dans plus de 150 organismes extraparlamentaires. Ils sont désignés :

- ♦ soit par leur assemblée (comité des finances locales, conseil d'administration de l'institut national de l'audiovisuel, commission centrale de classement des débits de tabac, conseil d'orientation des retraites, etc.) ;

- ♦ soit ès qualités (commission nationale du sport de haut niveau, commission nationale consultative des gens du voyage, etc.) ;

- ♦ ou encore par les présidents des assemblées parlementaires (autorité des marchés financiers, commission d'accès aux documents administratifs, commission nationale de l'informatique et des libertés, commission des comptes de la sécurité sociale, etc.).

Fiche n° 4.3 – Les commissions d'enquête

L'essentiel...

La commission d'enquête, de tradition fort ancienne, est l'un des instruments à la disposition des assemblées parlementaires pour contrôler le Gouvernement.

La création d'une telle commission, qui va aborder une question générale ou ponctuelle dans le cadre d'une instance spécialement conçue à cet effet, illustre généralement la volonté politique de l'assemblée de se saisir d'un problème significatif et relativement grave. Bien souvent, la création de la commission d'enquête est suscitée par les répercussions de telle ou telle question dans l'opinion publique, à laquelle l'enquête parlementaire sert de «caisse de résonance».

Deux évolutions importantes ont concouru au succès et à l'efficacité de cette formule :

- l'accroissement des moyens d'investigation des commissions d'enquête qui leur permet, le plus souvent, d'obtenir des renseignements nécessaires à leur enquête ;
- l'ouverture de leurs auditions à la publicité, à l'instar des enquêtes parlementaires conduites dans plusieurs États étrangers (les États-Unis notamment).

Sous la Ve République, ont été constituées au Sénat 45 commissions d'enquête ou de contrôle (cette distinction terminologique a été supprimée en 1991), dont 6 sur les cinq dernières années⁷³.

L'objet des commissions d'enquête est de recueillir des éléments d'informations :

- soit sur des faits déterminés ;
- soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales.

I – LA PROCÉDURE DE CRÉATION DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

La création d'une commission d'enquête est initiée par le dépôt d'une proposition de résolution, déposée par un ou plusieurs sénateurs, exposant les motifs qui ont conduit son ou ses auteurs à demander la constitution de ladite commission et précisant son objet. Cette proposition doit déterminer «avec précision», soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion. La proposition de résolution est renvoyée à la commission permanente compétente en fonction de l'objet de la proposition, qui désigne un rapporteur.

A - Un préalable : le respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire

1 - Le principe

Même lorsqu'elle n'est pas saisie au fond d'une demande d'enquête, la commission des lois est appelée à émettre un avis sur la conformité de la proposition de résolution lorsqu'il s'agit d'enquêter sur des faits déterminés : en effet, il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours (d'ailleurs, si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter). Cette interdiction repose sur le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire consacré par la Constitution.

⁷³ sur les conditions d'utilisation des farines animales, sur les inondations dans la Somme, sur la délinquance des mineurs, sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites, sur la maltraitance envers les personnes handicapées accueillies en établissements et services sociaux et médico-sociaux et sur l'immigration clandestine.

Dans la pratique, l'intervention de la commission des lois consiste avant tout à vérifier l'absence de poursuites judiciaires sur les faits sur lesquels la commission devra enquêter. A cette fin, le président du Sénat, saisi par le président de la commission des lois, interroge le ministre de la justice sur l'existence éventuelle de poursuites judiciaires. Sa réponse est transmise au président de la commission des lois, et est généralement annexée au rapport ou à l'avis sur la proposition de résolution.

2 - La mise en œuvre du principe

Le problème de la délimitation précise des domaines respectifs de l'enquête parlementaire et des investigations judiciaires s'avère très délicat et a donné lieu à l'instauration d'une jurisprudence assez complexe. C'est ainsi qu'en décembre 1971, lors de l'examen de la proposition de résolution tendant à constituer une commission d'enquête sur le fonctionnement des sociétés civiles de placement immobilier, le Garde des Sceaux avait indiqué qu'à son sens :

«1) l'existence d'une enquête préliminaire, aussi bien que celle d'une information, fait obstacle à la création d'une commission d'enquête parlementaire visant les mêmes faits ;

2) par contre, seule l'ouverture d'une information judiciaire au sens strict obligerait une commission d'enquête parlementaire précédemment créée et saisie des mêmes faits à mettre fin à ses travaux, tandis qu'elle pourrait les poursuivre à l'égard de faits qui donneraient seulement lieu postérieurement à une enquête préliminaire diligentée par le ministère public.»

Dans le même ordre d'idées, des poursuites intentées devant la Cour de discipline budgétaire ne sont pas de nature à interrompre les travaux d'une commission d'enquête.

L'Assemblée nationale a estimé que *«l'existence de poursuites judiciaires n'était pas un obstacle à la création d'une commission d'enquête parlementaire, dès lors que se trouvent écartés de son champ d'application ceux des faits qui ont donné lieu à des poursuites»*. De la même façon, le Sénat, lors de la création de la commission d'enquête sur les quotas laitiers en novembre 1991, a considéré que contrairement à l'opinion exprimée par le garde des Sceaux en 1971, le «début des poursuites» était juridiquement caractérisé par la saisine d'une juridiction d'instruction ou de jugement, et que dès lors, une simple enquête préliminaire n'était pas de nature à faire obstacle à la création d'une commission d'enquête parlementaire.

Dans certains cas, la réponse du garde des Sceaux demeure assez imprécise. En tout état de cause, c'est à l'assemblée saisie qu'il appartiendra d'apprécier si elle peut procéder à l'enquête sans empiéter sur les compétences de l'autorité judiciaire. C'est ainsi qu'à l'occasion de l'examen des propositions de résolution consécutives à l'échouement du pétrolier «Amoco Cadiz», le garde des Sceaux avait mentionné les différentes procédures en cours mais avait laissé au Sénat le soin d'apprécier si les conditions de création d'une commission d'enquête étaient effectivement satisfaites.

De même, le 29 mai 1991, le garde des Sceaux a indiqué au Président du Sénat, à propos de l'éventuelle constitution d'une commission d'enquête sur le financement des partis politiques, qu'au cas où la commission découvrirait elle-même dans ses investigations des faits susceptibles de relever de procédures judiciaires en cours, il appartiendrait à son président ou à son rapporteur d'interroger à nouveau le ministre de la justice. Dans la même réponse, le garde des Sceaux indiquait en outre qu'à son sens, rien ne s'opposait à ce qu'une commission d'enquête fasse porter ses investigations sur des faits susceptibles d'être amnistiés.

B - Décision du Sénat

Dès que la commission saisie au fond de la proposition de résolution en a achevé l'examen, la Conférence des Présidents peut proposer à l'assemblée d'inscrire la proposition de résolution à l'ordre du jour du Sénat. Celui-ci est alors appelé à discuter le texte élaboré par la commission saisie au fond ou, à défaut, lorsque la commission ne présente aucune conclusion ou si les conclusions négatives de la commission sont rejetées, le texte initial de la proposition de résolution.

Si le Sénat approuve la création de la commission d'enquête, il est procédé à sa constitution.

C - Constitution de la commission d'enquête

Au Sénat, l'effectif maximum des commissions d'enquête est de 21 membres. Ceux-ci sont désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques au sein de la commission.

II – LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

A - Règles générales

La commission d'enquête est convoquée par le Président du Sénat pour une première réunion au cours de laquelle elle nomme son Bureau. Elle procède ensuite à la désignation d'un ou plusieurs rapporteurs ; certaines commissions ont retenu d'autres formules en désignant soit un rapporteur général et des rapporteurs spéciaux, soit un rapporteur et plusieurs rapporteurs adjoints. Outre les règles particulières qui les régissent, les commissions d'enquête organisent leurs travaux par référence aux autres règles applicables aux commissions permanentes.

La mission des commissions d'enquête a un caractère temporaire : elle prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission ; du fait du silence des textes, il faut supposer que ce délai d'un an s'apprécie pour chaque assemblée en fonction des commissions qu'elle aura elle-même constituées précédemment, sans tenir compte d'une commission d'enquête que l'autre assemblée aurait pu constituer avec le même objet dans l'année précédente.

B - Les pouvoirs d'investigation des commissions d'enquête et de leurs rapporteurs

1 – Les pouvoirs des commissions d'enquête

Les commissions d'enquête disposent d'un droit de citation. Toute personne dont une commission a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission ; elle est également tenue de prêter serment et de déposer. Dans certains cas limitativement énumérés par l'ordonnance du 17 novembre 1958 (infractions à caractère économique), les personnes auditionnées peuvent être déliées du secret professionnel.

Ces obligations sont assorties de sanctions pénales : la personne qui refuse de comparaître, de prêter serment, de déposer ou de communiquer les documents demandés, est passible d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 7 500 €, et, le cas échéant, de l'interdiction de l'exercice des droits civiques pour une durée de deux ans. Les sanctions prévues par le code pénal en cas de faux témoignage ou de subornation de témoin sont par ailleurs applicables aux enquêtes parlementaires. Dans tous les cas, les poursuites judiciaires sont exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque le rapport de celle-ci a été publié et que la commission n'a plus d'existence, à la requête du Bureau du Sénat.

En pratique, la plupart des commissions d'enquête complètent leur information par des déplacements, en France et à l'étranger.

2 - Les pouvoirs spécifiques des rapporteurs

Ces derniers disposent en particulier des prérogatives reconnues aux commissions des finances des deux assemblées du Parlement :

- ▶ le Premier président de la Cour des comptes peut donner connaissance aux commissions d'enquête des constatations et observations de la Cour ;
- ▶ les commissions d'enquête ont la faculté de demander à la Cour des comptes des enquêtes sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle.

Les rapporteurs des commissions d'enquête sont par ailleurs habilités à exercer leurs missions sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

C - Publicité des travaux des commissions d'enquête

Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider que les auditions, ou certaines d'entre elles, seront tenues à huis clos. En revanche, les autres travaux -notamment l'examen du rapport- sont secrets.

Le Sénat peut décider, par un vote spécial, et après s'être constitué en comité secret, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête. La demande de constitution du Sénat en comité secret peut être formulée dans un délai de 6 jours nets à compter de la publication au Journal Officiel du dépôt du rapport.

La divulgation ou la publication, dans le délai de 30 ans, d'une information couverte par le secret est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 245 € d'amende.

Par ailleurs, le membre d'une commission d'enquête qui n'aura pas respecté la règle du secret pourra être exclu de la commission par décision du Sénat prise sans débat sur le rapport de la commission après avoir entendu l'intéressé.

Fiche n° 4.4 – Les questions des sénateurs

L'essentiel...

Les questions, sous leurs différentes formes (écrites, orales, européennes, d'actualité au Gouvernement...), sont un instrument essentiel du contrôle parlementaire de l'activité du Gouvernement, notamment sur les sujets ponctuels et sur les points d'actualité.

La révision constitutionnelle de 1995 leur a conféré un caractère plus systématique et plus régulier qu'auparavant, puisque désormais : *«Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement»*. Les règles de procédure applicables aux questions sont fixées par le Règlement du Sénat.

I - LES QUESTIONS ÉCRITES

«Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au Président du Sénat, qui le communique au Gouvernement». Elles doivent être sommairement rédigées, ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés, être posées par un seul sénateur à un seul ministre (y compris, le cas échéant, au Premier ministre ou au ministre des relations avec le Parlement pour des sujets dépassant la compétence d'un seul ministère). Le contrôle de la recevabilité porte seulement sur ces trois points mais pas sur les thèmes abordés par les questions.

Classées par ordre alphabétique des ministères d'attribution et par ordre chronologique de dépôt, les questions écrites sont publiées dans une brochure spéciale du Journal officiel paraissant chaque jeudi. Cette publication les authentifie et constitue le seul document mis à disposition des ministres.

Ces derniers disposent en principe d'un délai d'un mois, éventuellement prolongé d'un mois supplémentaire, pour répondre⁷⁴. Les réponses transmises par le Secrétariat général du Gouvernement et la liste de rappel des questions restées sans réponses depuis plus de deux mois sont également publiées au *Journal officiel*.

En 2007, 4 663 questions écrites ont été déposées, dont 2 294 ont reçu une réponse.

II - LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT

«L'ordre du jour du Sénat comporte, deux fois par mois, des questions au Gouvernement en liaison avec l'actualité». Ces questions existent au Sénat depuis 1982. Les séances se déroulent toujours le jeudi après-midi, tous les quinze jours, durent une heure et sont retransmises en direct sur France 3 et sur Public Sénat. Les dix questions (soit un total annuel de 180 questions) discutées lors de chacune des séances sont réparties entre les groupes politiques en fonction de leur importance numérique respective. L'ordre de passage des questions est fixé selon un « tourniquet » spécifique déterminé par un tirage au sort entre les différents groupes, effectué après chaque renouvellement sénatorial. Le nom de l'auteur et celui du ministre interrogé sont déposés par les groupes politiques le jour même de la séance avant onze heures. En revanche, afin de préserver la spontanéité des échanges, le texte de la question n'est pas officiellement connu au préalable.

L'auteur de la question et le ministre disposent chacun d'un temps de parole de deux minutes trente. Il n'existe aucun droit de réponse au Gouvernement et il n'est pas possible de se faire remplacer par un collègue.

⁷⁴ *Les Premiers ministres insistent périodiquement auprès des membres du Gouvernement sur la nécessité de répondre dans les délais aux questions écrites mais la pratique montre que ces rappels à l'ordre ne sont pas toujours suivis d'effet...*

III - LES QUESTIONS ORALES

Les règles de dépôt, de recevabilité et de publication des questions orales sont identiques à celles des questions écrites.

Ces questions sont discutées le mardi matin tous les quinze jours de la session ordinaire selon un calendrier établi par la Conférence des Présidents qui fixe également la liste des 18 questions inscrites lors de chaque séance. L'ordre de passage est déterminé par le ministre chargé des relations avec le Parlement en fonction des contraintes des ministres.

L'auteur de la question dispose de trois minutes pour la présenter ; le ministre lui répond pendant trois minutes, puis l'auteur reprend la parole pour deux minutes maximum.

En 2006-2007, le Sénat a discuté de 158 questions de ce type au cours de neuf séances.

IV - LES QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT

Chaque sénateur peut également remettre au Président une question orale accompagnée d'une demande de débat. Les conditions de dépôt, de recevabilité et de publication sont les mêmes que pour les questions écrites ou les questions orales. Ces questions sont inscrites à l'ordre du jour sur décision du Sénat faite sur proposition de la Conférence des Présidents.

L'auteur de la question intervient toujours en premier et dispose d'un temps de parole de vingt minutes. Pour les autres intervenants, la Conférence des Présidents peut choisir entre deux procédures :

- soit elle organise le débat, c'est-à-dire fixe la durée globale de la discussion, répartie à la représentation proportionnelle des groupes politiques qui interviennent successivement dans l'ordre du tirage au sort ;
- soit elle accorde un temps de parole de dix minutes au représentant de chacun des groupes politiques et un droit de réponse de cinq minutes pour l'auteur de la question et chacun des intervenants.

En 2006-2007, le Sénat a discuté 8 questions orales avec débat (11 en 2005-2006).

V - LES QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT PORTANT SUR DES SUJETS EUROPÉENS

Ces questions, comparables aux questions orales avec débat pour ce qui concerne les règles de dépôt, de recevabilité, de publication et d'inscription à l'ordre du jour, doivent porter «*sur un sujet européen précis et être adressées au ministre compétent*». Il s'agit d'une spécificité sénatoriale introduite en 1990.

L'auteur de la question intervient en premier, puis un sénateur représentant la délégation du Sénat pour l'Union européenne, un sénateur représentant la commission permanente compétente, le Gouvernement, un représentant de chaque groupe politique, éventuellement un représentant de la commission des affaires étrangères participent au débat. Les orateurs qui interviennent dans l'ordre de leur inscription de parole disposent chacun de dix minutes. Le Gouvernement prend la parole quand il le souhaite et sans limitation de durée.

Depuis 1978 toutes les questions figurent sur une base de données informatisée, mise à jour chaque semaine, consultable sur www.senat.fr/questions.html et sur des bases externes. Au cours de la session 2004-2005, cette base a fait l'objet d'une importante modernisation destinée à faciliter les connexions, à établir un lien entre les différentes bases de données parlementaires (notamment celle concernant les fiches personnelles des sénateurs) et à permettre le dépôt direct en ligne des questions grâce au support numérisé dit « BASILE » (cf. fiche n° 10.2). Les questions sont également répertoriées dans les Tables annuelles éditées par le Journal Officiel.

**BASILE : UNE NOUVELLE APPLICATION INFORMATIQUE
POUR SAISIR, DÉPOSER OU RECHERCHER DES QUESTIONS PARLEMENTAIRES**

La base des questions parlementaires accessible sur le site Internet du Sénat a été refondue en 2005. L'application **BASILE** (**B**ASE d'**I**nformations **L**Égislatives), qui établit un lien entre plusieurs bases de données législatives, **permet la saisie numérisée des questions déposées par les sénateurs, tout en facilitant l'accès à plus de 180 000 questions enregistrées depuis 1978.**

Outre l'intégration d'un nouveau moteur de recherche beaucoup plus performant, l'ensemble de la chaîne de traitement informatique des questions parlementaires a été informatisé :

① d'ores et déjà, un traitement informatique en temps réel est effectué par la division des questions du service de la Séance de toutes les questions des sénateurs et des réponses des ministres,

② une mise en ligne sur le site du Sénat est réalisée parallèlement à la publication hebdomadaire au Journal officiel des questions du Sénat.

Le nouveau système offre maints avantages : un outil de recherche plus rapide, des résultats classés par ordre de pertinence, une plus grande richesse d'informations permettant de distinguer les questions ayant obtenu une réponse de celles qui n'en ont pas encore obtenu, des accès diversifiés (par la notice de chaque sénateur ou par les accès thématiques du site).

Fiche n° 4.5 – Les autres instruments du contrôle parlementaire

L'essentiel...

Depuis plusieurs années, l'Assemblée nationale et le Sénat ont entrepris de se doter d'une capacité d'expertise autonome par rapport au Gouvernement et indépendante du processus normatif. L'objectif du Parlement est de pouvoir prendre du recul face à un flux considérable et croissant de textes législatifs. Il est aussi de pouvoir anticiper certaines évolutions.

A cet effet, ont été créés plusieurs types d'instances nouvelles qui n'interviennent pas directement dans la procédure législative mais confortent et prolongent l'activité de contrôle des commissions permanentes. Leur mission est triple :

- assurer une **veille juridique et technique** sur les secteurs dont elles sont chargées ;
- **informer** les parlementaires et alimenter la réflexion prospective à moyen et long terme ;
- **évaluer** les conséquences des décisions prises par les institutions compétentes dans ces secteurs.

Parmi ces instances, au statut juridique assez variable, il convient notamment de signaler les délégations et les offices, dont plusieurs sont d'ailleurs des organes communs aux deux assemblées.

I - LES DÉLÉGATIONS : RENFORCER L'INFORMATION DU SÉNAT

A partir du milieu des années soixante-dix, les assemblées ont ressenti la nécessité de se doter de nouvelles instances stables d'information sur des sujets transversaux ne relevant pas en propre des compétences d'une seule commission permanente. La création par la loi d'organes permanents d'un nouveau type, les « délégations parlementaires » (communes aux deux assemblées ou propres à chacune d'entre elles, selon le cas), a répondu à ce souci, sans contrevenir à la limitation constitutionnelle du nombre des commissions permanentes ni remettre en cause leur fonction naturelle de contrôle.

Par rapport à la situation initiale, le système des délégations parlementaires a sensiblement évolué (disparitions, créations ou modifications du champ de compétences de certaines délégations), avec néanmoins le maintien d'une formule qui, avec le recul, paraît s'être durablement ancrée dans le paysage parlementaire français.

On compte aujourd'hui six délégations en fonctionnement :

1 - La délégation du Sénat pour l'Union européenne

Avec l'extension progressive de la législation européenne, notamment après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht sur l'Union européenne, cette délégation est devenue une des pièces maîtresses de l'accompagnement par le Sénat des avancées européennes.

Le rôle et le fonctionnement de cette délégation sont développés à la fiche correspondante (cf. fiche 5.2).

2 - La délégation parlementaire pour les problèmes démographiques

La délégation parlementaire pour les problèmes démographiques a été instituée par l'article 13 de la loi n° 79-1204 du 31 décembre 1979 relative à l'interruption volontaire de grossesse, avec mission d'informer les assemblées sur les résultats de la politique menée en faveur de la natalité, de l'application des lois relatives à la régulation des naissances et à la contraception et l'application et des conséquences de la loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse. Elle est constituée de vingt-cinq membres : quinze députés et dix sénateurs.

Le Gouvernement doit normalement présenter chaque année à la délégation un rapport sur les actions mentionnées ci-dessus ; la délégation est censée formuler sur celui-ci des observations et les soumet aux commissions parlementaires compétentes.

En pratique, la politique de contraception et d'interruption volontaire de grossesse ne suscite plus les mêmes interrogations que dans les années 80, de telle sorte que la délégation n'a plus d'activité depuis 1992.

3 - La délégation du Sénat pour la planification

La délégation parlementaire pour la planification a été instituée dans chacune des assemblées du Parlement par l'article 2 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

Au Sénat, elle est composée de quinze membres désignés par le Sénat, à la proportionnelle des groupes politiques, qui élisent leur président et désignent leur rapporteur. Jusqu'à présent le président a toujours été membre de la commission des Finances.

Elle a pour mission d'informer l'assemblée sur l'élaboration et l'exécution des plans. A cette fin, le Gouvernement lui communique tout document nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

Là encore, l'évolution institutionnelle depuis les années 80 a quelque peu modifié l'activité de la délégation, d'autant que la planification n'a plus aujourd'hui la même fonction ni la même portée qu'auparavant (notamment depuis l'abandon des «lois de plan» au sens du titre XI de la Constitution).

Avant la discussion budgétaire et en vue d'éclairer les débats budgétaires, la délégation publie chaque année un rapport basé sur des projections macro-économiques commanditées à des organismes extérieurs (INSEE, Instituts ...). Ces rapports sont publiés.

La délégation suit les travaux du Commissariat général au Plan, remplacé en 2006 par un centre d'analyse stratégique. Elle réalise des rapports d'information sur des grands thèmes de recherche intéressant l'avenir à moyen terme, par exemple le vieillissement démographique.

Depuis sa création, la délégation du Sénat pour la planification a publié de nombreux rapports, les derniers en date étant consacrés au ciblage de la croissance à l'horizon 2012 (novembre 2007) et à la coordination des politiques économiques en Europe (décembre 2007)

4 - La délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire

Elle a été instituée par l'article 10 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui prévoit la constitution de deux délégations : l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat.

Chaque délégation comprend quinze membres. Les membres sont désignés par chacune des deux assemblées de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques. La délégation de l'Assemblée nationale est désignée au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Celle du Sénat est désignée après chaque renouvellement partiel.

Les délégations sont chargées d'évaluer les politiques d'aménagement et de développement du territoire et d'informer leur assemblée respective sur l'élaboration et l'exécution des schémas de services collectifs prévus à l'article 10 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, ainsi que sur la mise en œuvre des contrats de plan.

A cet effet, elles recueillent des informations et des données nationales et internationales sur l'aménagement et le développement du territoire, ainsi que sur les expériences de développement local, les traitent et procèdent à des évaluations. Le Gouvernement leur communique tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

A la demande du Gouvernement, chacune de ces délégations parlementaires rend un avis sur les projets de décrets mettant en œuvre les schémas de services collectifs prévus à l'article 10 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 dans un délai d'un mois à compter de leur transmission.

Les délégations peuvent se saisir de toute question relative à l'aménagement du territoire ou être saisies par :

- le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ou de soixante députés ou quarante sénateurs ;
- une commission spéciale ou permanente.

La délégation pour le Sénat a été mise en place au Sénat le 13 octobre 1999. Elle a déjà publié plus d'une dizaine de rapports (schémas collectifs, l'état du territoire, la péréquation entre les régions, l'avenir des contrats de plan État-régions, Internet haut débit...).

5 - La délégation du Sénat aux droits des Femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Cette délégation, dont le secrétariat est assuré par le service des Études juridiques (cf. fiche n° 10.6), a été instituée par la loi n° 99-585 du 12 juillet 1999 qui prévoit la constitution de deux délégations parlementaires, l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat.

Chaque délégation compte trente-six membres. Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes parlementaires et équilibrée des hommes et des femmes ainsi que des commissions permanentes. La délégation de l'Assemblée nationale est désignée au début de la législature pour la durée de celle-ci. Celle du Sénat est désignée après chaque renouvellement partiel.

La délégation de l'Assemblée nationale et celle du Sénat peuvent décider de tenir des réunions conjointes.

La délégation du Sénat a été mise en place le 13 octobre 1999.

Les délégations parlementaires ont pour mission d'informer les assemblées de la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. En ce domaine, elles participent au suivi de l'application des lois.

En outre, les délégations peuvent être saisies sur les projets ou propositions de loi par :

- le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ;
- une commission permanente ou spéciale, à son initiative ou sur demande de la délégation.

Les délégations peuvent être saisies par la délégation pour l'Union européenne sur les textes soumis aux assemblées en application de l'article 88-4 de la Constitution. Elles demandent à entendre les ministres. Le Gouvernement leur communique les informations utiles et les documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Sans réellement interférer dans l'examen des textes soumis aux commissions permanentes, ces délégations font néanmoins connaître leur position selon une procédure originale puisqu'elles peuvent publier, sur les questions dont elles sont saisies, des rapports comportant des recommandations qui sont déposés sur le bureau de l'assemblée dont elles relèvent et transmis aux commissions parlementaires compétentes, ainsi qu'aux délégations pour l'Union européenne. Ces rapports sont rendus publics. Depuis sa création, la délégation aux droits des Femmes du Sénat s'est ainsi prononcée sur des textes tels que l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, la contraception d'urgence, la loi sur la sécurité intérieure, la lutte contre les violences au sein du couple, etc.

Les délégations établissent en outre, chaque année, un rapport public dressant le bilan de leur activité et comportant, le cas échéant, des propositions d'amélioration de la législation et de la réglementation dans leurs domaines de compétence. Dans son dernier rapport d'activité (juillet 2007), la délégation du Sénat a, en particulier, abordé la question de la place des femmes dans les médias.

6 – La délégation parlementaire au renseignement

Dernière née des délégations parlementaires, la délégation au renseignement a été créée par la loi du 9 octobre 2007, issue d'un projet de loi gouvernemental qui reprenait lui-même plusieurs idées exprimées dans différentes propositions d'origine parlementaire déposées depuis quelques années, au Sénat, comme à l'Assemblée nationale.

Commune aux deux assemblées, elle est composée de huit membres issus pour moitié de chaque assemblée, dont quatre membres de droit (les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés respectivement des affaires de sécurité intérieure et de défense). La délégation a pour mission de suivre l'activité et les moyens de fonctionnement des services de renseignement.

Ses travaux –qui n'ont pas encore débuté au moment de la mise à jour 2008 du présent recueil- ont la particularité d'être couverts par le secret de la Défense nationale. La délégation s'est toutefois réunie le 12 décembre 2007 et a procédé en sa séance à la désignation de son Bureau, composé d'un président (pour le cas, le président de la commission de la Défense de l'Assemblée nationale) et de deux vice-présidents (le président de la commission des Lois du Sénat et un député).

II - LES OFFICES PARLEMENTAIRES : DU CONTRÔLE À L'ÉVALUATION

La création des offices parlementaires procède de la même préoccupation que celle des délégations, avec toutefois l'accent porté sur une réflexion prospective à long terme et, depuis quelques années, la prise en compte d'un objectif à la fois plus moderne et plus ambitieux : dépasser les schémas traditionnels du simple contrôle du Gouvernement et parvenir à un bon niveau d'évaluation des politiques publiques.

Comme les délégations, les offices ont jusqu'à présent tous été créés par la loi. On compte aujourd'hui trois offices en fonctionnement :

1 - L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)

Au début des années 1980, à l'occasion d'un certain nombre de débats tels ceux concernant les orientations des programmes nucléaires, spatiaux ou du plan «câble», le Parlement avait constaté qu'il n'était pas en mesure d'apprécier en toute indépendance les décisions du Gouvernement sur les grandes orientations de la politique scientifique et technologique.

Il a donc décidé de se doter d'une structure d'évaluation qui lui soit propre : l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Créé par la loi n° 83-609 du 8 juillet 1983, cet Office a pour mission, aux termes de la loi, «*d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions*». A cet effet, l'office «*recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations*».

Comment l'office est-il composé ?

L'office est composé de dix-huit députés et de dix-huit sénateurs. Ses membres sont désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques.

Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat. La délégation élit, au début de chaque session ordinaire, son président et son vice-président, qui ne peuvent appartenir à la même assemblée.

L'usage veut que la présidence de l'office soit assurée par un membre de l'une ou l'autre assemblée, de façon alternative, pour une durée de trois ans. Le règlement intérieur de l'office précise que le premier vice-président doit appartenir à l'autre assemblée.

Comment l'office peut-il agir ?

L'office peut être saisi soit par le bureau de l'une ou l'autre assemblée (à son initiative, à la demande d'un président de groupe politique, ou encore à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs), soit par une commission spéciale ou permanente. Jusqu'ici, les problèmes abordés se sont répartis à peu près également entre quatre grands thèmes : l'énergie, l'environnement, les nouvelles technologies et les sciences de la vie.

Certaines saisines ont été reconduites plusieurs années de suite -c'est le cas pour les problèmes liés au contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires-. D'autres ont demandé l'actualisation d'un précédent rapport de l'office (évolution du secteur des semi-conducteurs, télévision à haute définition numérique, déchets nucléaires à haute activité, etc.). La reconduction de ces saisines a permis à l'office d'assurer un véritable suivi de certains dossiers.

L'office constitue un intermédiaire entre le monde politique et le monde de la recherche. Il se doit d'être à l'écoute des milieux de la recherche et de solliciter des avis autorisés. Ainsi, pour réaliser ses travaux, l'office est assisté d'un Conseil scientifique qui reflète dans sa composition la diversité des disciplines scientifiques et technologiques, puisqu'il est constitué de vingt-quatre personnalités de haut niveau choisies en raison de leurs compétences.

Comment l'office mène-t-il ses études ?

Toute saisine donne lieu à la nomination d'un ou de plusieurs rapporteurs choisis exclusivement parmi les membres de l'office. Plusieurs études ont associé un député et un sénateur.

▪ Établissement d'une étude de faisabilité

Une fois le rapporteur désigné, ce dernier établit d'abord *une étude de faisabilité*. Cette étude a pour objet d'établir un état des connaissances sur le sujet, de déterminer d'éventuels axes de recherche, d'apprécier les possibilités d'obtenir des résultats pertinents dans les délais requis, et enfin de déterminer les moyens nécessaires pour engager un programme d'étude.

Le rapporteur soumet ensuite aux membres de l'office les conclusions de son étude de faisabilité qui doit être accompagnée d'une réflexion méthodologique. Il propose alors : soit de ne pas poursuivre les travaux, ce qui ne se présente que très exceptionnellement ; soit de suggérer à l'auteur de la saisine une nouvelle formulation (une saisine portant initialement sur les biocarburants a ainsi été élargie aux perspectives du développement des productions agricoles à usage non alimentaire) ; soit, c'est de loin le cas le plus fréquent, d'engager un programme d'étude conduisant à l'établissement d'un rapport.

▪ Établissement du rapport

Dans ce cas, le rapporteur procède à des auditions qui lui permettent de recueillir, sans exclusive, les opinions de toutes les personnes et de toutes les organisations concernées. Il peut également se rendre sur place pour visiter, en France et à l'étranger, des installations et des entreprises en relation avec le sujet à traiter.

Pendant toute la durée de son étude, le rapporteur est assisté d'un fonctionnaire parlementaire et, le cas échéant, d'un groupe de travail composé de personnalités compétentes extérieures au Parlement. Il peut également engager des experts et des bureaux d'étude indépendants, français ou étrangers, pour procéder à des investigations et pour mener des études sur des points particuliers. Il peut aussi recueillir l'avis d'organisations syndicales ou professionnelles, ainsi que d'associations de protection de l'environnement ou de défense des usagers et des consommateurs.

Les rapports de l'office ne se limitent cependant pas à juxtaposer des points de vue d'experts. Étant l'œuvre de parlementaires, leurs conclusions peuvent aller au-delà de la simple information et comporter des propositions et des recommandations.

Si le rapporteur l'estime nécessaire, des auditions, ouvertes à la presse, sont organisées afin de recueillir, voire de confronter, les avis des personnalités et organisations désirant s'exprimer sur la question traitée. Le compte rendu de ces auditions peut ensuite être annexé au rapport.

▪ Pouvoirs d'investigation

La loi donne aux rapporteurs de l'office des pouvoirs identiques à ceux des rapporteurs budgétaires : ils peuvent donc procéder à des contrôles sur pièces et sur place dans tous les organismes dépendant de l'État, et se faire communiquer tous les documents de service, à l'exception de ceux concernant la défense nationale ou la sécurité de l'État. De plus, en cas de difficultés dans l'exercice de leur mission, les rapporteurs de l'office peuvent demander à bénéficier des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête parlementaire.

A l'issue de leur étude, les rapporteurs soumettent leur projet de rapport et ses conclusions, présentées de façon à ce qu'elles puissent être directement utilisables pour le travail législatif ou pour la discussion budgétaire, aux membres de l'office. Ces derniers se prononcent sur la publication de ces travaux et de tout ou partie des comptes rendus d'auditions et des contributions des experts. Il faut noter à cet égard que les décisions de l'office sont prises le plus souvent à l'unanimité, l'office se caractérisant par le caractère consensuel de ses prises de positions.

Les documents émanant de l'office, qui forment une collection spécifique dans l'ensemble des rapports publiés par les assemblées, sont distribués dans les mêmes conditions que les autres documents parlementaires ; ils sont également en vente au Kiosque de l'Assemblée nationale et à l'Espace Librairie du Sénat, ainsi qu'au Journal officiel.

Les activités générales et internationales

L'office est devenu progressivement le lieu naturel d'information, de réflexion et désormais d'action parlementaires dans les domaines de sa compétence. Plusieurs lois prévoient soit son information, soit sa participation dans la désignation de représentants du Parlement au sein de diverses instances, soit enfin sa représentation, par son Président ou par l'un de ses membres, au conseil d'administration de différents organismes.

Il est également devenu un interlocuteur reconnu par l'ensemble de la communauté scientifique et entretient des liens continus avec elle. Les manifestations associant l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et des organismes de haut niveau -Académie des sciences, CEA, Cité des Sciences et de l'Industrie, CNRS, etc.- en sont l'illustration.

Chaque année, plusieurs colloques et journées d'étude sont organisés par l'office, soit en relation avec un de ses rapports, soit sur un thème scientifique ou technologique.

Enfin, l'office contribue aussi au développement des relations parlementaires internationales et participe, en particulier au niveau européen, à divers congrès et manifestations. C'est ainsi notamment que ces dernières années ont vu la création d'un réseau de concertation et d'échange d'information, «l'European Parliamentary Technology Assessment» (EPTA), qui regroupe les organismes européens chargés de conduire les évaluations scientifiques et technologiques pour les parlements nationaux et pour le Parlement européen.

L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques souhaite, dans les années à venir, poursuivre et intensifier les différentes missions qui sont les siennes, et contribuer notamment à l'approfondissement du dialogue entre monde politique et monde scientifique.

Depuis sa création, l'office a publié plus d'une centaine de rapports.

2 - L'Office parlementaire d'évaluation de la législation

L'Office parlementaire d'évaluation de la législation a été créé par la loi n° 96-516 du 14 juin 1996.

Il est composé de deux délégations constituées l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat. Chaque délégation de l'office est composée du président de la commission des lois et d'un membre de chacune des commissions permanentes, membres de droit, de huit membres désignés par les groupes politiques de manière à assurer leur représentation proportionnelle en tenant compte des membres de droit.

L'office est présidé alternativement, pour un an, par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale et le président de la commission des lois du Sénat.

L'office est saisi par le bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ou par une commission spéciale ou permanente. En 2006, il a mené à bien une étude sur les autorités administratives indépendantes.

3 - L'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé

L'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé a été créé plus récemment, par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 (loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002). Il a pour mission d'informer le Parlement des conséquences des choix de santé publique, afin d'éclairer ses décisions. A cet effet, il recueille des informations, met en œuvre des programmes d'étude et procède à des évaluations.

L'office est composé des présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales, des rapporteurs de ces commissions en charge de l'assurance maladie dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale, membres de droit, auxquels s'ajoutent dix députés et dix sénateurs désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes, soit au total 24 membres. Les députés sont désignés au début de chaque législature, les sénateurs après chaque renouvellement partiel du Sénat.

L'office est présidé alternativement pour un an par chacun des deux présidents de commission de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Il est assisté d'un conseil d'experts composé de six personnalités choisies en raison de leurs compétences dans le domaine de la santé publique, désignées pour trois ans.

L'office peut être saisi :

- ⇒ soit par le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, à son initiative, à la demande d'un président de groupe, ou à la demande de 60 députés ou 40 sénateurs ;
- ⇒ soit par une commission spéciale ou permanente.

Depuis sa création, l'office a déposé huit rapports d'information dont les derniers sur la politique des vaccins et sur la prise en charge précoce des accidents vasculaires cérébraux.

III – LES ORGANES DE CONTRÔLE EXTRA LÉGISLATIFS

En dehors des délégations et des offices, dont la création résulte d'une loi (donc d'un texte discuté par les deux assemblées), le Sénat a mis en place, par des décisions extra législatives unilatérales⁷⁵, plusieurs organes qui complètent l'arsenal des instruments de contrôle et d'évaluation déjà à sa disposition.

Entrent dans cette catégorie, par exemple :

1 – Le groupe de prospective : un nouvel instrument au service de la réflexion à long terme

Le Sénat, qui se veut un véritable « *laboratoire d'idées* » pour préparer et éclairer l'avenir des Français et des Françaises (selon les termes du Président Christian Poncelet), a renforcé sa capacité de réflexion avec la mise en place d'un groupe de prospective, rattaché à la commission des Finances.

Composé d'une centaine de sénateurs appartenant aux différents groupes politiques du Sénat, le groupe de prospective a été créé en 1999 afin de renforcer le potentiel d'analyse et d'impulsion du Sénat. La prospective est en effet une des composantes primordiales des choix politiques, économiques et sociaux. Sensibiliser les décideurs et les acteurs économiques, identifier les leviers de changement, contribuer à situer les choix d'aujourd'hui dans la perspective des futurs possibles est une mission vaste et politiquement inscrite dans la durée. Le groupe de prospective du Sénat par son action, ses objectifs et son organisation est à même de répondre à ces attentes.

Il déploie son activité selon trois directions :

- ▶ des rencontres régulières au Sénat dans le cadre des rencontres internationales de prospective du Sénat qui se tiennent environ quatre fois par an depuis l'an 2000 ;
- ▶ l'entretien d'une capacité permanente d'information et d'échanges, notamment à travers une lettre d'information et un site internet dédié, dépendant de celui du Sénat : <http://www.prospective.org> ;
- ▶ un réseau de partenaires représentatifs des mondes scientifique et économique, aptes à renouveler fréquemment les questions posées et à faire partager le fruit de leurs recherches.

Le site du groupe de prospective offre au public intéressé un panel très large d'informations, comportant notamment des dossiers d'études ou les actes des colloques du groupe (près d'une vingtaine depuis octobre 2000) sur des sujets très divers (comme en 2005 les biotechnologies, etc.), des tribunes périodiques, un « forum parlementaire », etc.

⁷⁵ Arrêté du Bureau du Sénat ou décision d'une commission permanente, par exemple.

2 – L’Observatoire de la décentralisation

Organe récent dans sa catégorie (l’Observatoire a été mis en place en janvier 2005, par introduction d’un nouveau chapitre spécifique XVII bis dans l’Instruction générale du Bureau), l’Observatoire sénatorial de la décentralisation est chargé de suivre les nouveaux transferts de compétences, de personnels et de moyens financiers aux collectivités territoriales, de veiller au respect des garanties financières que le Sénat a fait inscrire dans la Constitution et de formuler des propositions d’amélioration de la décentralisation.

Les missions et la composition de cet Observatoire sénatorial (qui n’a pas d’équivalent à l’Assemblée nationale) sont décrites plus en détail dans la fiche n° 1.6 (« La représentation des collectivités territoriales »).

Le service des Collectivités territoriales est chargé d’assurer le secrétariat de l’Observatoire (cf. fiche 10.7).

3 – Les groupes d’études

Depuis très longtemps, le Sénat s’est en outre doté de nombreux groupes d’études, ouverts à tous les sénateurs, pour étudier et suivre des questions spécifiques. Ces groupes, qui n’interviennent pas directement dans la procédure législative, demeurent sous le contrôle des commissions permanentes et ont pour missions d’assurer une veille juridique et technique sur les questions dont elles sont chargées afin d’informer les parlementaires.

Le statut des groupes d’études est défini par l’arrêté n° 84-63 du Bureau du Sénat.

Le site internet du Sénat donne la liste exhaustive des groupes d’études, au nombre environ d’une trentaine, et qui couvrent des sujets extrêmement divers relevant du champ de compétences des six commissions permanentes.

4 – Un organe nouveau : la mission d’évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS)

A la suite de la promulgation de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (loi organique du 2 août 2005⁷⁶), la commission des Affaires sociales, soucieuse de développer sa fonction de contrôle, a créé en son sein une mission d’évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS). Composée à la proportionnalité des groupes politiques représentés au Sénat, elle comprend dix membres dont l’ensemble des rapporteurs du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Constituée au cours de sa réunion du 25 janvier 2006, la MECSS a désigné comme président le rapporteur pour les équilibres financiers généraux de la sécurité sociale (le sénateur Alain VASSELLE).

La MECSS a pour mission de suivre et contrôler l’application des lois de financement et peut procéder à l’évaluation de toute question touchant aux finances de la sécurité sociale.

Ses pouvoirs sont importants : elle peut procéder à toute audition qu’elle juge utile ainsi qu’à des investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l’État et de la sécurité sociale ; elle peut également se faire communiquer tout renseignement ou document qu’elle estime nécessaire à son information. Les contrôles sont menés en associant le plus systématiquement possible des rapporteurs de la majorité et de l’opposition.

Les travaux de la MECSS (ses auditions, notamment) donnent lieu à un compte rendu dans le Bulletin des commissions (en 2006-2007, neuf comptes rendus ont ainsi été publiés).

⁷⁶ A la différence des délégations parlementaires qui ont été créées par la loi elle-même, la création de la MECSS est une simple faculté légale prévue par la loi organique. L’article LO.111-10 du code de la sécurité sociale dispose en effet qu’il peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d’évaluation et de contrôle chargée de l’évaluation permanente de ces lois. L’article LO.111-9 du même code reconnaît au président de la mission les pouvoirs généraux de contrôle et d’investigation institués par la loi organique sur les lois de financement de la sécurité sociale.

Fiche n° 4.6 – Le contrôle de l'application des lois

Le Sénat, législateur, peut-il considérer son rôle achevé une fois la loi votée ? Non car il faut, d'abord, veiller à la réelle application de la loi et, ensuite, le cas échéant, peser sur les conditions d'application de la loi.

I - POURQUOI CONTRÔLER L'APPLICATION DES LOIS ?

1 - Veiller à l'application des lois votées

Le système constitutionnel français distingue, d'une part, les matières législatives qui doivent faire l'objet de lois et, d'autre part, des matières réglementaires qui relèvent, en principe, de textes de valeur inférieure, les règlements (décrets et arrêtés).

Cette distinction a deux origines principales :

- d'un point de vue **technique**, elle vise à préserver la solennité, la pérennité et la souplesse des lois. Les lois n'évoquant que des matières fondamentales et laissant les détails à des textes d'application réglementaires pris par le Gouvernement, elles doivent, en principe, durer et donc gagner en crédibilité.
- d'un point de vue **politique**, il s'agit de préserver les compétences propres du Gouvernement et d'éviter que le législateur ne trouble, par des interventions trop fréquentes, l'action de l'exécutif.

Il en résulte que très souvent, l'entrée en vigueur effective d'une loi votée par le Parlement soit suspendue à la parution de textes réglementaires, élaborés par le Gouvernement. Ces textes, dits «textes d'application», ont pour objet de définir les modalités précises et pratiques de mise en œuvre des lois.

Ce système a pour conséquence que les décisions du Parlement pour être mises en application sont tributaires de l'attitude du Gouvernement, en particulier de sa capacité ou de sa volonté à prendre rapidement des textes d'application des lois votées. Or le Sénat a pu constater que cette capacité ou cette volonté pouvait être, dans certains cas, sujette à caution. Ainsi, on peut encore dénombrer plus de 200 lois votées entre 1981 et octobre 2007 juridiquement entrées en vigueur mais concrètement non applicables ou seulement partiellement applicables faute des textes réglementaires adéquats.

Un objectif partagé par le Gouvernement

Les gouvernements successifs depuis une vingtaine d'années affirment leur attachement à une application aussi rapide et complète que possible des lois votées par le Parlement. Lors du Conseil des ministres du 13 février 2008, le Premier ministre a ainsi souligné qu'une « *pleine et rapide application des lois répond à une triple exigence de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique* », précisant qu'il est « *nécessaire de rattraper le retard pris dans l'application des lois votées sous la précédente législature, dont 20 % des décrets d'application n'ont pas été publiés à ce jour* ».

A cet effet, il a annoncé plusieurs mesures qui, si elles sont mises en œuvre avec suffisamment d'insistance et de continuité, permettront sans doute d'améliorer le taux d'application des lois :

- La première mesure consiste à prendre les textes d'application des lois dans le délai maximum de six mois à compter de leur promulgation, avec désormais, non une simple recommandation mais une véritable obligation de résultat.
- Par ailleurs, chaque ministre devra désigner au sein de son administration centrale une structure clairement identifiée, responsable de la coordination du travail d'application des lois pour l'ensemble du ministère. Une réunion interministérielle de programmation sera organisée après la promulgation de chaque loi et un point de situation sera fait trois mois après. Les décrets dont l'aboutissement apparaîtrait incertain à ce stade, feront l'objet d'un suivi particulier. En outre, les ministres devront saisir le Premier ministre d'une demande d'arbitrage dès qu'un décret se heurtera à un différend interministériel sérieux.
- Un bilan de l'application des lois sera fait tous les six mois, ministère par ministère. Il sera adressé au Parlement, remis à la presse et mis en ligne sur internet.

2 - Peser sur les conditions concrètes de mise en œuvre de la loi votée

Au-delà du nombre de textes d'application effectivement pris par le Gouvernement, il convient aussi de s'intéresser au contenu de ces textes. Il va de soi, en effet, que l'application d'une loi dépendra largement de l'interprétation de ses dispositions par les textes réglementaires d'application. Un exemple montre jusqu'où peut aller ce système : une loi de protection de l'environnement prévoyait la création de conseils départementaux de l'environnement. Or le Gouvernement n'a pas élaboré le décret fixant la composition de ces conseils, considérant que leur utilité n'était pas «évidente». Au-delà de ce type d'inapplication «contra legem», les dispositions de textes d'application peuvent aboutir à une déformation de la volonté du législateur.

Le contrôle de l'application des lois a donc ainsi pour objet de faire en sorte que les textes d'application soient **conformes** à cette volonté.

II - COMMENT LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS EST-IL ASSURÉ ?

Afin de veiller à la correcte application des lois, le Sénat a pris l'initiative, en 1971, de mettre en place un dispositif de contrôle de l'application des lois⁷⁷.

1 - Les commissions permanentes sont responsables de ce contrôle

Chaque commission permanente, pour les textes qui relèvent de sa compétence, assure le suivi de leur application.

Ce suivi consiste à recenser très régulièrement les textes votés qui ne peuvent être mis en application faute de publication des textes réglementaires. Il peut aussi revêtir un aspect plus politique lorsqu'il conduit à vérifier, par un examen de fond, si les textes d'application respectent bien la volonté exprimée par le législateur lors du vote de la loi.

Tous les ans, le secrétariat de chaque commission établit un bilan complet de ce suivi. Ce bilan est présenté à la commission par son président. Les commissions peuvent ensuite débattre des moyens d'améliorer l'application des lois concernées. Le bilan annuel est diffusé dans le bulletin des commissions, dans Info Sénat et sur internet⁷⁸. Le site internet du Sénat, accessible à tous, comporte en outre pour chaque loi un dossier législatif retraçant l'état d'application du texte (www.senat.fr/leg/index.html).

2 - La présentation du bilan du contrôle de l'application des lois à la Conférence des Présidents

Le bilan du contrôle de l'application des lois pour toutes les commissions est par ailleurs présenté à la Conférence des présidents (cf. fiche n° 3.6), sous la forme d'un rapport complet établi par le service des Commissions⁷⁹. L'intérêt de cette procédure tient surtout au fait que le ministre chargé des relations avec le Parlement représente le Gouvernement à la Conférence des présidents et peut donc relayer auprès de ses collègues les observations formulées par les commissions.

Au cours de la session 2006-2007, 45 lois (hors traités et accords internationaux) ont été adoptées par le Parlement, dont 14 ne prévoyaient aucun texte d'application. 28 demeuraient partiellement ou non applicables au 30 septembre 2007. Seules 3 lois étaient devenues totalement applicables. Le taux d'application de toutes les dispositions prescrivant un décret ou un arrêté à venir était de 32 %. Cette statistique illustre l'étendue des difficultés rencontrées pour assurer le plein respect des instructions du Premier ministre, à caractère permanent, qui prescrivent la sortie de ces textes dans un délai maximum de six mois à compter de la publication de la loi. Sur les 176 mesures d'application (décrets et arrêtés) prises en 2006-2007 pour l'application des lois votées au cours de la session, 16 % ont été publiées dans un délai supérieur à six mois.

⁷⁷ Les avancées constatées depuis lors ont incité l'Assemblée nationale à introduire en 2004 dans son Règlement un dispositif nouveau sur le contrôle de l'application des lois confié pour l'essentiel, selon le texte en question, à la commission permanente compétente. Le Conseil constitutionnel a reconnu la constitutionnalité de ce système à condition que le rapport de la commission compétente ne soit pas assimilé à une injonction du Gouvernement (décision 2004-493 DC du 26 février 2004).

⁷⁸ www.senat.fr/commission/index.html

⁷⁹ Le 59^e rapport a été présenté à la Conférence des présidents en novembre 2007 pour l'année parlementaire 2006-2007 (www.senat.fr/commission/index.html).

3 - Les suites du contrôle de l'application des lois

Une fois le contrôle effectué, les sénateurs peuvent user de plusieurs moyens pour remédier aux cas d'inapplication de lois. A cet effet, ils peuvent s'enquérir des motifs de l'inapplication et des mesures que le Gouvernement compte mettre en œuvre grâce à une question écrite ou orale, ou encore par une lettre au ministre concerné ou au Premier ministre. La commission des affaires économiques a également décidé de désigner expressément l'un de ses membres, chargé de suivre l'application d'une loi qui lui a été soumise. Dans ce cadre, au cours de l'année parlementaire 2006-2007, les sénateurs ont posé au Gouvernement des questions orales avec débat sur l'application de quatre lois récentes : loi d'orientation agricole, loi en faveur des personnes handicapées, loi contre les violences au sein du couple, loi en faveur des petites et moyennes entreprises.

Les commissions peuvent aussi publier, notamment dans les rapports et avis budgétaires, des bilans commentés sur l'état d'application des lois. Plus généralement, l'examen du budget est une occasion de procéder au suivi de cet état. Les auditions de ministres, les questionnaires budgétaires sont autant de moyens de sensibiliser le Gouvernement et d'obtenir de lui des informations.

Mieux encore, les commissions peuvent établir une concertation avec le Gouvernement pour l'établissement de certaines mesures d'application. Une telle démarche permet non seulement de raccourcir les délais de publication de ces mesures mais aussi de peser sur leur contenu même.

Focus : Le Sénat et la défense des droits de l'Homme

L'implication du Sénat de la République au service des droits de l'Homme est ancienne et a sous-tendu à maintes reprises l'exercice de ses compétences, qu'il s'agisse de l'élaboration de la loi ou du contrôle de l'activité du pouvoir exécutif. Le Sénat compte d'ailleurs en son sein un « intergroupe de défense des droits de l'homme », qui réunit des sénateurs de plusieurs groupes politiques attachés à cette cause.

En dehors de leur assemblée, les sénateurs sont également souvent sollicités pour intervenir sur ce genre de question ; ainsi, ils ont, concurremment avec les députés, reçu la mission de servir d'intermédiaire aux citoyens dans leur saisine du Médiateur de la République. De même, le Sénat ou son président contribue à la composition de certaines autorités compétentes en matière de libertés et de droits de l'Homme.

A – LE SÉNAT DÉFENSEUR DES LIBERTÉS DANS SON RÔLE LÉGISLATIF

Les spécificités du mode de désignation des sénateurs et la durée de leur mandat donnent au Sénat tout entier la possibilité d'une distanciation au regard des problèmes politiques de l'instant, ce qui lui permet d'exercer plus sereinement un rôle reconnu de défenseur des libertés. L'histoire parlementaire au cours des cinquante dernières années a, notamment, montré le rôle souvent décisif de la commission des lois du Sénat s'agissant de l'élaboration des textes législatifs concernant des problèmes de société ou les droits de l'Homme (cf. fiche n°1.3). C'est aussi le Président du Sénat qui, en 1971, a saisi le Conseil constitutionnel pour protéger la liberté d'association et obtenir une décision fondatrice qui, depuis lors, a fait du contrôle de constitutionnalité des lois, non plus une phrase purement technique de la procédure législative, mais un véritable instrument au service de la protection des droits fondamentaux.

B – LE SÉNAT DÉFENSEUR DES LIBERTÉS DANS SON CONTRÔLE DE L'EXÉCUTIF

Il y a lieu de distinguer les moyens généraux du contrôle parlementaire -qui peuvent, le cas échéant, être mis en œuvre sur des questions afférentes aux droits de l'Homme (comme sur toute autre question), et des moyens plus spécifiquement relatifs à l'exercice des libertés et aux droits de l'Homme.

1 – La mise en œuvre des instruments généraux du contrôle parlementaire

L'essentiel des moyens de contrôle dont dispose le Sénat réside dans :

- **les questions** adressées par les sénateurs aux membres du gouvernement (cf. fiche n° 4.4) ; en particulier, dans ce cadre, le Sénat examine périodiquement des questions orales avec ou sans débat sur la situation des droits de l'homme dans les pays où elle paraît menacée, souvent posées par le président ou un des membres de l'intergroupe de défense des droits de l'homme ;
- **les compétences de contrôle et d'information** expressément dévolues aux **commissions permanentes et à leurs rapporteurs** (cf. fiche n° 4.2) ;
- **les commissions d'enquête** (cf. fiche n° 4.3). Conformément au deuxième alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées, les commissions d'enquête sont chargées de « *recueillir des éléments d'informations* » et de « *soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées* ». Elles n'ont donc pas de pouvoir au regard des procédures de répression.

L'exercice de ces moyens de contrôle de l'activité de l'exécutif produit deux effets :

- un effet préventif, dans la mesure où le respect des procédures par les agents du pouvoir exécutif à tous les niveaux est mieux garanti par la crainte d'un contrôle éventuel ;
- le cas échéant, la détection voire l'élucidation d'éventuelles atteintes aux droits de l'Homme (la dénonciation des conditions de rétention administrative des étrangers en situation irrégulière, par exemple, qui a fait l'objet de maintes interventions sénatoriales à la suite de visites parlementaires d'inspection des locaux prévus à cet effet).

2 – Des procédures parlementaires plus spécifiques

Au nombre des moyens plus spécifiquement axés sur l'exercice des libertés et des droits de l'Homme, il faut citer le traitement des pétitions mais aussi la délégation –de création récente- aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

• Le droit de pétition devant les assemblées parlementaires

Le droit de pétition devant les assemblées parlementaires s'inscrit dans la tradition républicaine et très souvent, il est exercé par les pétitionnaires pour des questions touchant au respect des droits et des libertés fondamentaux. L'exercice de ce droit, s'il est relativement rare, n'a pourtant rien d'anecdotique : dans certains cas, le Parlement représentant de la Nation est perçu comme l'agent naturel de « résistance à l'oppression »⁸⁰, l'ultime rempart contre des atteintes perçues comme inacceptables et imputées par le pétitionnaire à l'action de l'État ou la vie en collectivité.

Aux termes de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dispose, « *il est interdit d'apporter des pétitions à la barre des assemblées parlementaires. Les règlements de ces deux assemblées fixeront les conditions dans lesquelles des pétitions écrites pourront leur être présentées.* » Le chapitre XV du Règlement du Sénat organise sur cette base le traitement des pétitions.

Celles-ci peuvent être adressées au président du Sénat ou déposées par un sénateur avec sa signature. Elles sont reçues et enregistrées par le secrétariat de la présidence du Sénat qui les enregistre puis les transmet à la commission compétente (cf. fiche n° 10.1).

• La délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Cette délégation a été instituée par la loi n° 99-585 du 12 juillet 1999 qui a introduit un article 6 *septies* dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et qui prévoit la constitution de deux délégations parlementaires, l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat.

Chaque délégation compte trente-six membres, désignés en leur sein par chacune des deux assemblées de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes parlementaires et équilibrée des hommes et des femmes ainsi que des commissions permanentes.

La délégation de l'Assemblée nationale et celle du Sénat peuvent décider de tenir des réunions conjointes. La délégation du Sénat a été mise en place le 13 octobre 1999. Son secrétariat est assuré par le service des Études juridiques (cf. fiche n°10.6).

Sans réellement interférer dans l'examen des textes soumis aux commissions permanentes, ces délégations font néanmoins connaître leur position selon une procédure originale puisqu'elles peuvent publier, sur les questions dont elles sont saisies, des rapports comportant des recommandations qui sont déposés sur le bureau de l'assemblée dont elles relèvent et transmis aux commissions parlementaires compétentes, ainsi qu'aux délégations pour l'Union européenne. Ces rapports sont rendus publics. Depuis sa création, la délégation aux droits des Femmes du Sénat s'est ainsi prononcée sur des textes tels que l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, la contraception d'urgence ou la loi sur la sécurité intérieure.

⁸⁰ Art 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* ».

Les délégations de chaque assemblée établissent, chaque année, un rapport public dressant le bilan de leur activité et comportant, le cas échéant, des propositions d'amélioration de la législation et de la réglementation dans leurs domaines de compétence.

C. LA SAISINE DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

La loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 ouvre à chaque sénateur, comme à chaque député, la possibilité de transmettre au Médiateur de la République les réclamations qui lui sont adressées par les citoyens concernant leurs relations avec les administrations publiques, c'est-à-dire l'État et les collectivités territoriales ainsi que leurs établissements publics, les entreprises publiques au regard de leur mission de service public et les organismes de sécurité sociale. Ce « filtre » parlementaire permet aux sénateurs comme aux députés saisis de s'assurer de la recevabilité des réclamations qui leur sont adressées et d'alléger la tâche du médiateur de la République.

Le secrétariat général de la présidence du Sénat est à la disposition de chaque sénateur pour lui apporter les éléments d'information utiles à l'appréciation de la recevabilité des demandes de saisine du Médiateur de la République formulées par les administrés (cf. fiche n° 10.1).

L'article 6 de la même loi de 1973 prévoit que *«sur la demande d'une des six commissions permanentes de son assemblée, le Président du Sénat ou le Président de l'Assemblée nationale peut également transmettre au médiateur de la République toute pétition dont son assemblée a été saisie »*.

D. LA DÉSIGNATION DE MEMBRES DE LA CNIL ET DE LA HALDE

Le 2° du I de l'article 13 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 prévoit que le Sénat, de même que l'Assemblée nationale, désigne deux de ses membres pour siéger à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), autorité administrative principalement chargée de préserver les droits individuels et collectifs contre les atteintes indues que pourraient leur porter les technologies liées à l'informatique (fichiers informatisés, vidéosurveillance, biométrie, etc...).

Pareillement, l'article 2 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité prévoit que deux des membres du collège composant cette autorité sont désignés par le Président du Sénat.

Bien entendu, les parlementaires désignés dans ces instances exercent leurs fonctions en toute indépendance vis-à-vis de leur assemblée. Mais leur qualité d'élus de la Nation et le fait d'avoir été spécialement désignés à cet effet leur confère une sensibilité toute particulière à la protection des droits et des libertés à la protection desquels ils sont commis.

Focus : Le Sénat et la lutte contre la corruption

L'engagement du Sénat de la République dans la lutte contre la corruption et en vue d'une bonne gouvernance a lui aussi deux facettes, car il s'illustre, comme pour la défense des Droits de l'Homme, à travers l'exercice des deux fonctions majeures du Parlement : l'élaboration de la loi et le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif de l'État⁸¹.

Au sein même de l'institution sénatoriale, certaines dispositions relatives au statut des sénateurs –dites d'éthique parlementaire- sont inspirées par le souci de prévenir le risque de corruption.

A. LE SÉNAT DANS SA MISSION LÉGISLATIVE FACE À LA CORRUPTION

Comme l'Assemblée nationale, le Sénat s'implique dans la lutte contre la corruption en participant au vote des lois concourant à la prévention, à la détection et à la répression de celle-ci (ce rôle d'élaboration de la loi s'exerce dans le cadre procédural retracé dans les fiches correspondantes).

B. LE SÉNAT DANS SA MISSION DE CONTRÔLE FACE À LA CORRUPTION

Que le Sénat soit confronté, dans l'exercice de sa mission de contrôle, à des faits de corruption est exceptionnel, signe sans doute que comparée à d'autres démocraties, la France -ainsi qu'en conviennent les organismes internationaux d'experts intervenant sur ce sujet- reste relativement épargnée par ce phénomène.

C'est sans doute une des raisons pour lesquelles, au sein de dispositif de contrôle parlementaire français, la lutte contre la corruption ne fait pas l'objet d'un traitement spécifique. En outre, les assemblées françaises ne sont pas dotées de compétences judiciaires générales : le principe est que tout fait susceptible de constituer un crime ou un délit doit être porté à la connaissance du procureur de la République.

1 – Le contrôle parlementaire : de la prévention à la détection

Selon le schéma classique, l'essentiel des moyens de contrôle dont le Sénat dispose en ce domaine réside dans :

- les questions adressées par les sénateurs aux membres du gouvernement (cf. fiche n° 4.4) ;
- les missions expressément dévolues aux commissions permanentes (notamment, à la commission des finances) et à leurs rapporteurs (cf. fiche n° 4.2) ;
- les commissions d'enquête (cf. fiche n° 4.3). Conformément à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, les commissions d'enquête sont chargées de « recueillir des éléments d'information » et de « soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées ».

Pas plus dans le domaine de la corruption que dans d'autres, les assemblées parlementaires ne détiennent aucune compétence répressive mais interviennent pour détecter d'éventuels faits corruptifs et en faire la révélation aux autorités publiques habilitées ; dans ces conditions, la mise en œuvre de leurs moyens de contrôle de l'activité de l'exécutif produit principalement deux effets :

- un effet préventif, dans la mesure où le respect des procédures par les agents du pouvoir exécutif à tous niveaux est renforcé par la crainte d'un contrôle éventuel ;
- le cas échéant, la détection voire l'élucidation de faits de corruption.

⁸¹ En 2006, le Sénat et plusieurs autres administrations publiques (police, justice, finances, etc.), coordonnées par l'ADETEF (ministère des finances), ont élaboré un cédérom très complet de formation et de présentation des différents volets de la prévention et de la lutte contre la corruption dans le secteur public.

S'agissant de faits qui viendraient à impliquer des sénateurs, le Bureau du Sénat ou l'assemblée plénière disposent, sur la base de l'article 26 de la Constitution, de compétences régulant l'immunité dont bénéficient les parlementaires (cf. fiche n°1.8). Mais l'immunité parlementaire ne fait pas obstacle à l'engagement des poursuites, que le Parlement soit ou non en session ; tout au plus un sénateur ne peut-il faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau du Sénat (une telle autorisation n'est d'ailleurs pas requise en cas de flagrant délit ou de condamnation définitive)⁸².

2 - Le Sénat et l'appareil judiciaire

En dépit des limites théoriques de la séparation des pouvoirs, la Constitution de 1958 n'exclut pas complètement le Sénat de l'administration de la justice, ne serait-ce qu'à travers certaines procédures de nomination incombant à l'assemblée ou à son Président ; l'article 65 prévoit ainsi que le Président du Sénat nomme, concurremment avec celui de l'Assemblée nationale et avec le Président de la République, l'une des trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire comme membre du Conseil de la magistrature ; pareillement, l'article 67 prévoit, dans son deuxième alinéa, que la Haute cour de justice (HCJ), qui peut éventuellement avoir à juger le Président de la République, « est composée de membres élus, en leur sein, et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat, après chaque renouvellement partiel ou intégral de ces assemblées » ; l'article 68-2 prévoit enfin que six des douze parlementaires membres de la Cour de justice de la République (CJR) – juridiction compétente pour juger les ministres s'agissant des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été accomplis – sont élus par le Sénat.

Là encore, ce pouvoir de nomination n'est pas en soi conçu comme un instrument de prévention ou de lutte contre la corruption, d'autant que les personnalités ainsi désignées exercent leurs fonctions en pleine indépendance vis-à-vis du Parlement. Ce dispositif a pourtant le mérite de mettre les intéressés à l'abri d'éventuelles pressions et sollicitations de l'Exécutif, voire d'éventuelles tentatives de corruption.

C. CERTAINES DISPOSITIONS DU STATUT DES PARLEMENTAIRES S'INSCRIVENT DIRECTEMENT DANS UNE OPTIQUE DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

Pour garantir l'indépendance et la liberté d'action des parlementaires, le statut des membres des assemblées –députés comme sénateurs- comportent un ensemble de dispositions dont certaines sont plus spécifiquement axées sur la prévention de la corruption de quelque origine que ce soit (l'Exécutif, les puissances de l'argent, les groupes de pression, etc.) et la moralisation de l'exercice du mandat (cf. fiche n°1.8).

1 - Des interdictions spécifiques

Plusieurs interdictions visent des actes déterminés ou certaines positions :

- ▶ pour soustraire le parlementaire aux éventuelles sollicitations du Gouvernement, un député ou un sénateur ne peut, sauf certaines exceptions, recevoir aucune décoration durant son mandat ;
- ▶ pour éviter toute atteinte à la dignité de la fonction parlementaire, un parlementaire avocat ne peut accomplir aucun acte de sa profession dans certaines affaires pénales (crimes ou délits contre la Nation, par exemple) ; il lui est également interdit d'user de sa qualité de parlementaire à des fins de publicité financière, industrielle ou commerciale.

⁸² *La poursuite, la détention ou des mesures privatives ou restrictives de liberté prises à l'encontre d'un parlementaire peuvent toujours être suspendues si son assemblée le requiert (hypothèse exceptionnelle, par exemple pour permettre à un élu de la Nation non encore condamné définitivement –et donc présumé innocent- de participer à un vote d'une importance capitale pour la destinée du pays).*

2 - Des fonctions privées incompatibles

Certaines incompatibilités ont été instituées afin d'éviter toute confusion entre les intérêts de l'État et des intérêts privés. Elles concernent actuellement :

a - La direction ou l'administration de certaines entreprises ; sont visées : les entreprises dépendantes de l'État ou même en simple relation avec lui, ainsi que certaines activités financières et immobilières (ces incompatibilités sont assouplies, sous certaines conditions, au regard des fonctions qui étaient déjà assumées avant l'élection et qui sont donc réputées n'avoir aucun lien avec le mandat parlementaire)⁸³.

b - Les fonctions de conseil ; il est interdit à tout parlementaire de commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat ; toutefois, cette interdiction n'est pas applicable aux membres des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé (les avocats ou les experts-comptables, par exemple).

Les incompatibilités sont d'interprétation stricte : tout ce qui n'est pas formellement interdit est donc autorisé. En revanche, la sanction d'une incompatibilité dûment constatée et non régularisée dans le délai légal est radicale : elle aboutit à la perte du mandat.

3 – La déclaration de patrimoine

L'obligation de déclaration de patrimoine en début et fin de mandat a pour objet de s'assurer qu'un parlementaire n'a pas profité de son mandat pour s'enrichir abusivement.

A cette fin, chaque sénateur est tenu de déposer auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, éventuellement, ceux de la communauté ou les biens réputés indivis. Ces biens sont évalués à la date de l'élection. Le formulaire de déclaration a été fixé par le décret n° 96-763 du 1^{er} septembre 1996.

Une nouvelle déclaration de situation patrimoniale doit être déposée auprès de la même instance deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat.

En cas de non-respect de ces obligations, la Commission pour la transparence financière de la vie politique saisit le Bureau du Sénat. Le Conseil constitutionnel, saisi par le Bureau du Sénat, constate, le cas échéant, l'inéligibilité d'un an et, par la même décision, déclare le sénateur démissionnaire d'office. En outre, si la commission chargée du contrôle relève des inégalités non justifiées, elle peut saisir le parquet.

La Commission publie un rapport public annuel et peut émettre des recommandations.

4 - La déclaration d'appartenance à un groupe et les règles de financement des partis politiques

Une aide financière de l'État aux partis et groupements politiques a été instituée par la loi du 11 mars 1988, sous réserve qu'ils respectent certaines exigences légales : tenue d'une comptabilité, transparence, interdiction d'accepter des dons de personnes morales, etc.. (le régime général de cette aide est présenté dans la fiche n° 1.10). Le Bureau du Sénat est chargé d'appliquer certaines dispositions de cette loi, il reçoit ainsi, chaque année au cours du mois de novembre, les déclarations d'appartenance à un parti ou à un groupement politique en vue de la répartition de la dotation annuelle du financement des partis politiques.

⁸³ La loi prévoit quelques exceptions pour les parlementaires élus locaux exerçant ces fonctions en tant que représentants désignés par leur collectivité locale ou choisis pour exercer des fonctions de dirigeants de sociétés d'économie mixte d'équipement régional ou local ou de sociétés à objet exclusivement social, à condition que ces fonctions ne soient pas rémunérées.

CHAPITRE V – LE SÉNAT ET L'EUROPE

- Fiche 5.1** ••• L'association du Sénat à la construction européenne
- Fiche 5.2** ••• La Délégation du Sénat pour l'Union européenne
- Fiche 5.3** ••• L'application de l'article 88-4 de la Constitution

Fiche n° 5.1 – L'association du Sénat à la construction européenne

⇒ *Le dispositif de suivi de la politique européenne du Gouvernement devrait connaître une avancée substantielle en 2008, à la suite de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007. Le texte, adopté par le Congrès du Parlement le 4 février 2008 (loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution – cf. texte en annexe) étend en particulier le domaine de la compétence consultative des assemblées en leur permettant d'émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité et instaure la possibilité pour chaque assemblée de former des recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne à l'encontre des actes législatifs européens lui paraissant violer le principe de subsidiarité.*

Le Règlement de chaque assemblée devra, le moment venu, préciser les modalités concrètes d'exercice de ces nouvelles compétences constitutionnelles et leur articulation avec les procédures antérieures. Dans l'attente de cette mise à jour réglementaire, la présente fiche se fonde sur les procédures en vigueur au 31 décembre 2007.

L'essentiel...

La montée en puissance du dispositif d'intégration européenne, notamment depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, a montré la nécessité d'une meilleure association des assemblées parlementaires à un processus où, aujourd'hui encore, les décisions relèvent principalement des gouvernements.

L'aspiration à un meilleur contrôle démocratique de la construction européenne a amené le Parlement à imaginer des procédures innovantes, comme les délégations pour l'Union européenne (fiche n° 5.2) ou les résolutions européennes (fiche n° 5.3).

Ce souci, partagé par tous les parlements des États de l'Union européenne, a naturellement conduit à la création d'une structure interparlementaire originale, la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires).

Ces mécanismes de contrôle évoluent au fil des avancées de la construction européenne et revêtent donc chaque fois un certain caractère expérimental, mais au-delà des procédures techniques, le principe d'une étroite association des parlements à ce processus européen a été formellement inscrit dans les différents traités constitutifs.

I - POURQUOI LE SÉNAT S'INTÉRESSE-T-IL DE PRÈS AUX QUESTIONS EUROPÉENNES ?

1 - Les affaires européennes ne sont plus des affaires étrangères

Traditionnellement, les relations internationales sont considérées comme de la responsabilité de l'Exécutif, auquel la Constitution reconnaît une latitude très large, ce qui conduit le Parlement à exercer un contrôle plus limité que dans les autres domaines.

Mais, aujourd'hui, les affaires européennes ne sont plus du domaine de la politique extérieure : la législation communautaire aborde presque tous les aspects de la vie nationale ; les fonds structurels européens jouent un grand rôle dans l'aménagement du territoire ; la construction européenne s'étend à des matières naguère liées aux souverainetés nationales : monnaie, asile et immigration, justice et affaires intérieures, action internationale, voire défense.

2 - Le contrôle des gouvernements, une exigence démocratique européenne

L'élection au suffrage direct du Parlement européen, aujourd'hui doté de larges pouvoirs, ne rend pas inutile le contrôle des parlements nationaux. Le système institutionnel de l'Union européenne est en effet d'une nature particulière. La fonction législative y est exercée tout à la fois par le Conseil des ministres et le Parlement européen tandis que la fonction exécutive y est partagée entre la Commission et le Conseil des ministres.

C'est au Parlement européen qu'il revient de contrôler la Commission. Il le fait dès l'origine de celle-ci par son rôle dans la nomination des commissaires. Puis par le dialogue constant qu'il entretient avec eux soit en séance plénière, soit au sein de ses commissions. Enfin par le vote éventuel de la censure.

Mais le Conseil ne peut, quant à lui, être contrôlé par le Parlement européen. Il est en effet formé de membres des gouvernements des États membres. S'il jouit d'une légitimité incontestable, c'est parce que chaque Gouvernement a été investi à la suite d'une élection nationale démocratique ; mais, de ce fait même, le contrôle sur les membres du Conseil ne peut être exercé au niveau de l'Union ; il ne peut être exercé qu'au niveau national, et c'est en cela que réside fondamentalement le rôle des parlements nationaux au sein de l'Union européenne. Cette contribution des parlements nationaux au fonctionnement démocratique de l'Union a d'ailleurs été reconnue et organisée par le traité d'Amsterdam, sous la forme d'un protocole incorporé aux traités européens.

Il convient d'ajouter que deux des trois « piliers » de l'Union européenne – la politique extérieure et de sécurité commune (deuxième « pilier ») et la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (troisième « pilier ») – sont de caractère essentiellement intergouvernemental : le contrôle parlementaire, dans ces domaines, repose donc avant tout sur les parlements nationaux.

3 - L'Assemblée nationale et le Sénat sont associés aux développements de la construction européenne

Dans la plupart des cas, la législation européenne doit être transposée dans le droit national. C'est à l'Assemblée nationale et au Sénat qu'il revient de préciser les modalités d'application des directives communautaires les plus importantes, celles qui entrent dans le domaine de la loi.

Surtout, les décisions les plus importantes de l'Union (révision des traités, adhésion de nouveaux membres, régime des ressources propres du budget communautaire) nécessitent une approbation de chaque Parlement national.

D'autres décisions importantes (fiscalité, sécurité sociale, fonds structurels, perspectives financières pluriannuelles...), sans nécessiter une approbation formelle des parlements nationaux, requièrent un accord unanime des États membres et supposent donc qu'aucun des gouvernements ne soit désavoué par son Parlement national.

II - COMMENT LE SÉNAT AGIT-IL CONCRÈTEMENT ?

La construction européenne appelle une adaptation des moyens d'action du Parlement, qui a été réalisée en France au cours des dix dernières années.

Aujourd'hui, le Sénat dispose, au-delà du vote des lois transposant les directives communautaires et des lois autorisant la ratification des traités et accords, des instruments nécessaires pour exercer un réel contrôle.

1 - L'article 88-4 de la Constitution

Cet article, à l'élaboration duquel le Sénat a très activement contribué, a été introduit en 1992 et amélioré en 1999. Il permet au Sénat comme à l'Assemblée nationale de voter des résolutions sur les textes européens lorsque ceux-ci sont débattus à Bruxelles. Le Sénat peut donc faire connaître au Gouvernement français son opinion quand les négociations s'ouvrent, c'est-à-dire à un moment où les jeux ne sont pas encore faits. Ainsi députés et sénateurs peuvent se faire les porte-parole des citoyens français et influencer sur le comportement du Gouvernement à Bruxelles et, par là même, sur la législation qui sera arrêtée par les institutions de l'Union européenne.

2 - L'antenne du Sénat à Bruxelles

Pour pouvoir intervenir en temps utile, donc le plus en amont possible des décisions, le Sénat a mis en place une antenne administrative permanente à Bruxelles, chargée d'être en relation avec les trois institutions européennes participant aux décisions : Commission européenne, Conseil de l'Union européenne, Parlement européen, afin d'informer rapidement le Sénat des activités de ces institutions et des projets européens en cours d'élaboration.

Une deuxième fonction de l'antenne est l'assistance aux collectivités locales, notamment en ce qui concerne les fonds et subventions communautaires dont elles peuvent, le cas échéant, bénéficier. Certes, de nombreuses régions, et de plus en plus de départements, sont d'ores et déjà représentés à Bruxelles. Mais l'antenne s'adresse à tous par l'intermédiaire des sénateurs.

3 - La Délégation pour l'Union européenne

L'activité européenne du Sénat repose en large part sur sa Délégation pour l'Union européenne, présidée jusqu'en septembre 1999 par M. Michel Barnier et présidée depuis lors par M. Hubert Haenel. Composée de trente-six membres représentant tous les groupes politiques du Sénat et associant les six commissions permanentes, la délégation examine systématiquement tous les textes européens soumis aux deux assemblées dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, procède à des auditions, participe à l'élaboration des résolutions du Sénat et publie des rapports sur des grands thèmes du débat européen.

La délégation participe au développement d'une information large et ouverte sur les activités européennes du Sénat, grâce au site Internet «Europe» du Sénat (www.senat.fr/europe) et à une publication spécifique, les «Actualités de la délégation pour l'Union européenne».

4 - Des débats spécifiques

Le Sénat a mis en place une procédure de débat spécifique, les « questions orales européennes avec débat », permettant un dialogue avec le Gouvernement et une expression de tous les groupes politiques sur un grand sujet d'actualité européenne. En principe, au cours de chaque session parlementaire annuelle, trois débats de ce type sont organisés, et le thème d'un de ces trois débats est laissé à l'initiative de l'opposition sénatoriale. Depuis 2002, ces questions ont par exemple porté sur l'avenir de la politique régionale, sur l'avancement des négociations avec l'OMC ou sur les travaux menés au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

En outre, une circulaire du Premier ministre du 19 décembre 2005 prévoit l'organisation d'un débat (sans vote) en séance publique dans les deux assemblées avant chaque Conseil européen ; cette même circulaire invite les ministres à présenter systématiquement les enjeux et les résultats de chaque conseil des ministres de l'Union européenne auquel ils auront participé.

Enfin, chaque année, l'examen du prélèvement destiné au budget des Communautés européennes donne lieu à un débat approfondi sur le budget communautaire.



Le Sénat s'attache à développer ses contacts avec les institutions européennes, en particulier avec le Parlement européen. Les liens avec les autres parlements nationaux de l'Union européenne sont également appelés à se développer, notamment dans le cadre de la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) qui réunit des représentants des commissions européennes des parlements nationaux des États membres et des États candidats et des représentants du Parlement européen (le rôle de la COSAC a été reconnu et renforcé par le traité d'Amsterdam). Enfin, depuis septembre 2006, le Sénat participe activement au dialogue qui s'est instauré entre la Commission européenne et les parlements nationaux sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité (voir fiche 5.2).

Fiche n° 5.2 – La Délégation du Sénat pour l'Union européenne

⇒ *Le dispositif de suivi de la politique européenne du Gouvernement devrait connaître une avancée substantielle en 2008, à la suite de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007. Le texte, adopté par le Congrès du Parlement le 4 février 2008 (loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution – cf. texte en annexe) étend en particulier le domaine de la compétence consultative des assemblées en leur permettant d'émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité et instaure la possibilité pour chaque assemblée de former des recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne à l'encontre des actes législatifs européens lui paraissant violer le principe de subsidiarité.*

Le Règlement de chaque assemblée devra, le moment venu, préciser les modalités concrètes d'exercice de ces nouvelles compétences constitutionnelles et leur articulation avec les procédures antérieures. Dans l'attente de cette mise à jour réglementaire, la présente fiche se fonde sur les procédures en vigueur au 31 décembre 2007.

L'essentiel...

La création en 1979, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, d'une délégation parlementaire pour les Communautés européennes, a été une conséquence de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. Aussi longtemps que l'assemblée de Strasbourg a été élue au suffrage indirect par les parlements nationaux, ceux-ci étaient institutionnellement associés à la construction européenne. La disparition de ce lien a conduit le Parlement français à mettre en place, dans chaque Assemblée, une structure parlementaire spécifique chargée du suivi des questions européennes, sans préjudice des compétences des commissions permanentes.

Avec l'Acte unique européen de 1987 et l'important développement de l'activité législative des Communautés européennes, le Parlement a décidé un renforcement du rôle des délégations en mai 1990. Le nombre de leurs membres est passé de dix-huit à trente-six, et leur mode de fonctionnement s'est rapproché de celui d'une commission permanente.

Enfin, une loi adoptée en juin 1994, tirant les conséquences de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, a modifié la dénomination des délégations –devenues les délégations « pour l'Union européenne »– et étendu leur compétence à l'ensemble des activités de l'Union européenne, y compris la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), et la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI).

I - LE RÔLE DE LA DÉLÉGATION : DE L'INFORMATION AU CONTRÔLE

Dès leur création, le rôle des délégations allait au-delà de la simple « information » du Parlement. La loi de 1979 précisait en effet que le Gouvernement devait leur transmettre les projets d'actes communautaires « avant leur examen pour adoption par le Conseil » et qu'il devait leur communiquer « tous renseignements utiles sur les négociations en cours » ; les délégations pouvaient dans ce cadre adopter des « conclusions » soumises aux commissions parlementaires compétentes. La mission des délégations comprenait donc, dès l'origine, l'esquisse d'une participation au contrôle parlementaire. Cette dimension de contrôle s'est peu à peu développée, en fonction des réformes constitutionnelles et législatives qui sont intervenues et de l'évolution des pratiques parlementaires.

Aujourd'hui, la délégation du Sénat participe de plusieurs manières au contrôle parlementaire.

1 - La mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution

L'article 88-4 de la Constitution a été introduit par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, et modifié par la loi constitutionnelle du 18 janvier 1999. Il prévoit que le Gouvernement soumet obligatoirement à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Chacune des deux assemblées peut voter des résolutions sur les textes qui lui sont ainsi soumis.

En outre, le Gouvernement peut soumettre aux assemblées « *les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tous documents émanant d'une institution de l'Union européenne* ». Il s'agit des textes européens qui, bien que ne comportant pas de dispositions de nature législative, peuvent être jugés par leur contenu comme susceptibles de donner lieu à une prise de position parlementaire. A ce titre, une circulaire du Premier ministre de novembre 2005 prévoit la transmission de tout projet d'acte européen relevant de la procédure dite de « codécision » (impliquant, sur un pied d'égalité, le Parlement européen et le Conseil), que ce projet comporte ou non des dispositions de nature législative. Chacune des deux assemblées peut également voter des résolutions sur ces textes.

L'article 73 bis du Règlement du Sénat charge la délégation pour l'Union européenne d'examiner systématiquement l'ensemble de ces textes. La délégation s'efforce alors d'effectuer un « tri » parmi les textes nombreux (environ 330 par an) mais d'inégale importance soumis aux deux assemblées dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution. Après examen de ces textes, elle peut :

- soit conclure au dépôt d'une proposition de résolution qui est alors transmise à la commission permanente compétente ;
- soit adopter des conclusions qui sont transmises au Gouvernement ;
- soit adresser une lettre au Gouvernement à propos d'une question précise soulevée par le texte concerné ;
- soit attirer l'attention de la commission compétente afin que celle-ci juge de l'opportunité d'une intervention ;
- soit décider de ne pas intervenir sur le texte en cause.

2 - Les auditions

La délégation peut entendre les ministres intéressés ainsi que des représentants des institutions communautaires. En particulier, elle entend très régulièrement le ministre chargé des Affaires européennes. Elle procède également à l'audition d'autres personnalités ayant une compétence particulière en matière européenne, ainsi qu'à des échanges de vues avec des représentants des parlements des autres États membres de l'Union européenne. Enfin, les rapporteurs de la délégation sont fréquemment conduits à rencontrer individuellement des personnalités qualifiées pour la préparation des rapports d'information.

3 - L'information du Sénat

Aux termes de la loi du 10 mai 1990, la délégation a une mission générale de suivi des « travaux conduits par les institutions de l'Union européenne » afin d'assurer l'information du Sénat. La délégation remplit cette mission par la diffusion des « Actualités de la délégation pour l'Union européenne » qui présentent l'ensemble de ses travaux et par la publication de rapports d'information dont elle détermine elle-même les sujets. Tous ces documents sont en outre accessibles sur la page Europe du site Internet du Sénat (<http://www.senat.fr/europe>).

4 - La procédure spécifique des questions orales européennes

Depuis 1990, le Sénat s'est doté d'une procédure de débat et d'information propre aux questions communautaires : les questions orales avec débat portant sur des sujets européens. Cette procédure permet au Sénat de débattre avec le ministre compétent d'un problème européen précis. Dans le cadre d'une telle question orale, ont droit à la parole l'auteur de la question, un sénateur représentant la délégation pour l'Union européenne, un sénateur représentant la commission permanente compétente, le Gouvernement et un représentant de chaque groupe politique. Les débats sont intégralement présentés sur le site Internet.

5 - Le contrôle des textes européens au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, a proposé, en mai 2006 à l'occasion d'une rencontre interparlementaire sur l'avenir de l'Europe, que la Commission adresse directement aux parlements nationaux ses propositions et documents de consultation afin qu'ils lui fassent connaître directement leurs observations sur la subsidiarité et la proportionnalité. Après approbation par le Conseil européen, cette proposition est entrée en application à partir du 1^{er} septembre 2006.

Depuis cette date, le Sénat reçoit donc directement les propositions et les documents de consultation de la Commission européenne, et réalise sur ces textes un contrôle au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Une fois par mois, en moyenne, la délégation adopte une série d'observations sur des textes soulevant des questions du point de vue de la subsidiarité et de la proportionnalité, qu'elle transmet à la Commission. La délégation exprime en général, dans ces observations, ses doutes sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ou demande à la Commission de compléter et préciser son argumentation. La Commission s'efforce de répondre à ces observations dans un délai de trois mois. Le dialogue peut se poursuivre entre les deux institutions jusqu'à ce que le Sénat ait obtenu de réels éclaircissements à ses interrogations.

Après plus d'un an d'application de cette nouvelle procédure de contrôle, il est possible de dresser un premier bilan statistique. Entre le 1^{er} septembre 2006 et le 31 décembre 2007, la Commission a transmis 1120 textes au Sénat. 1039 textes n'appelaient aucune observation au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité, soit parce qu'ils n'avaient pas de portée normative, soit parce qu'ils portaient sur des matières qui ne soulèvent aucun problème de subsidiarité par nature, soit encore parce qu'ils se situaient à un stade trop avancé de la procédure législative et n'apportaient aucun élément nouveau important ou parce qu'ils n'avaient pour objet que de codifier des textes antérieurs. 81 textes concernant 44 sujets (plusieurs textes peuvent porter sur le même sujet) ont été examinés, donnant lieu à 33 observations. Le Sénat a enregistré 28 réponses de la part de la Commission. 5 sujets ont occasionné une poursuite du dialogue entre le Sénat et la Commission.

Au final, au cours d'une année complète, la Commission adresse près de 800 textes. En 2007, elle en a ainsi transmis 794. C'est deux fois plus que le nombre des textes dont le Sénat est saisi par le Gouvernement en application de l'article 88-4 de la Constitution.

II - LE FONCTIONNEMENT DE LA DÉLÉGATION

1 - L'information de la délégation

La loi de 1990 dispose qu'il appartient au Gouvernement d'assurer l'information de la délégation par la communication de tout document. La délégation reçoit notamment les projets ou propositions de directives, de règlements et autres actes de l'Union dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne. Elle reçoit également les documents publiés par la Commission européenne aux fins de consultation (« livres verts », « livres blancs », communications...). En outre, le Gouvernement doit tenir la délégation informée des négociations en cours.

Étant ainsi destinataire de l'ensemble des textes européens, la délégation est en mesure de veiller au respect de l'article 88-4 de la Constitution. C'est pourquoi l'article 73 bis du Règlement du Sénat lui confie ce rôle, en précisant que, si la délégation constate que le Gouvernement n'a pas déposé sur le bureau du Sénat un texte qui paraît devoir lui être soumis, elle en saisit le Président du Sénat qui demande au Gouvernement de le soumettre au Sénat.

2 - Les contraintes de délais

Le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au Traité d'Amsterdam prévoit que les propositions législatives de la Commission européenne sont communiquées suffisamment à temps pour que le Gouvernement de chaque État membre puisse veiller à ce que le Parlement national de son pays les reçoive comme il convient. Un délai de six semaines est en outre prévu entre la mise à disposition de la proposition législative par la Commission au Conseil et l'inscription à l'ordre du jour du Conseil.

Une circulaire du Premier ministre garantit au Sénat et à l'Assemblée nationale un délai d'un mois pour manifester leur volonté de se prononcer sur un texte soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution.

3 - La COSAC et les relations interparlementaires au sein de l'Union

A diverses reprises, la délégation du Sénat a reçu des délégations parlementaires d'États membres de l'Union européenne, et a elle-même dépêché certains de ses membres pour participer à des réunions organisées sur des problèmes communautaires par des parlements nationaux ou par le Parlement européen.

Surtout, la délégation est représentée par trois de ses membres à chaque session de la **Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires** (COSAC). Celle-ci réunit, chaque semestre, à l'initiative du Parlement de l'État exerçant la présidence de l'Union européenne, des représentants (six par pays) des organes spécialisés des parlements des États membres et des pays candidats ; six représentants du Parlement européen participent également aux travaux.

Le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au Traité d'Amsterdam confère un statut officiel à la COSAC et renforce son rôle en prévoyant qu'elle pourra désormais « soumettre toute contribution » à l'attention des institutions de l'Union, particulièrement en ce qui concerne le troisième pilier, la subsidiarité et les questions relatives aux droits fondamentaux.

Les travaux de la Délégation pour l'Union européenne sont en ligne sur le site Internet du Sénat : <http://www.senat.fr/europe/broch.html>

Fiche n° 5.3 – L'application de l'article 88-4 de la Constitution

⇒ *Le dispositif de suivi de la politique européenne du Gouvernement devrait connaître une avancée substantielle en 2008, à la suite de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007. Le texte, adopté par le Congrès du Parlement le 4 février 2008 (loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution – cf. texte en annexe) étend en particulier le domaine de la compétence consultative des assemblées en leur permettant d'émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité et instaure la possibilité pour chaque assemblée de former des recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne à l'encontre des actes législatifs européens lui paraissant violer le principe de subsidiarité.*

Le Règlement de chaque assemblée devra, le moment venu, préciser les modalités concrètes d'exercice de ces nouvelles compétences constitutionnelles et leur articulation avec les procédures antérieures. Dans l'attente de cette mise à jour réglementaire, la présente fiche se fonde sur les procédures en vigueur au 31 décembre 2007.

L'essentiel...

Aux termes de l'article 88-4 de la Constitution, les assemblées peuvent adopter des résolutions sur des projets, propositions et documents communautaires que leur soumet le Gouvernement avant leur adoption.

Cette procédure, instituée en 1992 avec le Traité de Maastricht et perfectionnée après le Traité d'Amsterdam, permet à chaque assemblée de faire connaître, en amont, son point de vue sur un projet communautaire en cours de négociation.

Les résolutions des assemblées, qui s'adressent au Gouvernement, ne lient pas celui-ci dans la discussion avec nos partenaires européens ; mais elles revêtent un caractère orientatif dont le Gouvernement gagne à tenir compte.

Les résolutions européennes peuvent aussi avoir une autre fonction : conforter la position du Gouvernement dans la négociation européenne, en lui permettant de s'appuyer sur l'avis de la représentation nationale.

I - LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4

Le Gouvernement transmet aux assemblées, en vue de leur examen, « les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative », c'est-à-dire tout acte qui, s'il devait être pris en France, relèverait du domaine de la loi (au sens de l'article 34 de la Constitution). C'est le Conseil d'État qui détermine, par un avis, la nature, législative ou réglementaire, de ces propositions.

Le Gouvernement peut également soumettre aux assemblées les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Une circulaire du Premier ministre prévoit d'ailleurs, depuis novembre 2005, la transmission de tous les projets d'actes européens relevant de la procédure de codécision entre le Parlement européen et le Conseil, que ces projets comportent ou non des dispositions à caractère législatif.

II - LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 88-4

1 - La procédure ordinaire

Les délégations pour l'Union européenne des deux assemblées examinent systématiquement les propositions d'actes communautaires soumises dans le cadre de l'article 88-4, afin notamment de déterminer celles qui, de par leur importance, paraissent de nature à appeler une prise de position.

Pour permettre la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution, une circulaire du Premier ministre a garanti au Sénat, comme à l'Assemblée nationale, un **délai d'un mois** pour manifester sa volonté de se prononcer sur une proposition de texte européen relevant de cet article. Lorsqu'une telle volonté s'est clairement manifestée⁸⁴, le Gouvernement doit, dans la mesure du possible, s'opposer à ce qu'une décision définitive soit prise à l'échelon européen, de manière à ce que la résolution adoptée par le Sénat puisse être prise en compte.

Ce mécanisme, souvent dénommé « réserve d'examen parlementaire » par référence au modèle britannique de la « *scrutiny reserve* », donne aux deux assemblées un droit d'une grande importance pour l'exercice effectif du contrôle parlementaire.

La délégation du Sénat -il en est de même de son homologue de l'Assemblée nationale- joue en pratique un rôle actif dans l'application de ces règles :

- l'examen systématique des projets de textes de l'Union européenne auquel elle se livre a pour but de détecter ceux de ces projets qui paraissent appeler une intervention du Sénat ;
- dans les faits, même si le droit de déposer une proposition de résolution est ouvert à tous les sénateurs, la très grande majorité des propositions de résolution sont déposées par des membres de la délégation en fonction de ses travaux.

Dès lors, c'est en très grande partie sur les travaux de la délégation que se fonde le Gouvernement pour veiller à l'application, le cas échéant, de la réserve d'examen parlementaire.

Afin de « désencombrer » son ordre du jour des propositions d'actes communautaires d'importance mineure, la délégation a adopté une **procédure simplifiée** pour l'examen des textes communautaires qui ne paraissent pas, en premier examen, appeler une intervention du Sénat : le président de la délégation saisit régulièrement **par écrit** les membres de la délégation des propositions d'actes communautaires qui lui semblent passibles de cette procédure. Si, à l'expiration d'un délai déterminé, aucun membre de la délégation n'a demandé qu'un ou plusieurs des textes en cause ne soit examiné lors d'une réunion de la délégation, le président est habilité à considérer que la délégation a décidé de ne pas intervenir sur ces propositions. A l'inverse, tout texte figurant dans la procédure simplifiée et dont un membre au moins de la délégation a demandé l'examen est inscrit de droit à l'ordre du jour de la réunion de la délégation la plus proche.

Ce mode de fonctionnement permet à la délégation du Sénat de n'aborder lors des **réunions** de la délégation que les **propositions d'actes communautaires jugées les plus importantes**.

2 - La procédure d'examen accéléré

Inversement, se pose le problème des textes dont le Gouvernement souhaite ne pas avoir à retarder l'adoption par la Communauté bien que le délai d'un mois garanti aux deux assemblées ne se soit pas écoulé.

Il peut s'agir notamment :

- de textes de gestion dont l'application a un caractère d'urgence mais qui ont été présentés tardivement par la Commission européenne ;
- de textes commerciaux intéressant des pays tiers, qui pourraient mal interpréter une demande de report de la décision de la part de la France ;
- de textes relevant du deuxième pilier (politique étrangère et de sécurité commune).

Dans de tels cas, le Gouvernement est amené à se tourner vers les délégations pour l'Union européenne afin de leur demander leur autorisation pour pouvoir « lever la réserve d'examen parlementaire », et lui permettre de se prononcer sur un texte communautaire sans que le délai normal d'examen d'un mois soit écoulé. Les délégations peuvent être ainsi amenées - notamment dans la dernière période de chaque présidence du Conseil de l'Union européenne, période où traditionnellement les textes communautaires se bousculent - à statuer en urgence de telle sorte que la réserve d'examen parlementaire puisse être levée.

⁸⁴ C'est-à-dire en pratique si une proposition de résolution portant sur le texte communautaire en cause a été déposée par un ou plusieurs sénateurs et que son examen par les organes compétents du Sénat est prévu.

III - L'EXAMEN DES TEXTES PAR LA DÉLÉGATION DU SÉNAT

Comme il a été indiqué dans la fiche précédente, la délégation du Sénat effectue un « tri » parmi les textes nombreux (environ 350 par an) mais d'inégale importance qui lui sont soumis.

Elle peut :

- soit décider de ne pas intervenir ;
- soit adresser une lettre au Gouvernement à propos d'une question précise soulevée par le texte ;
- soit déposer un rapport d'information sur le sujet ;
- soit déposer des conclusions qu'elle transmet au Gouvernement ;
- soit conclure au dépôt d'une proposition de résolution. Chaque année, une dizaine de propositions de résolution sont déposées au Sénat.

Toute proposition de résolution est renvoyée à l'une des six commissions permanentes qui examine la proposition de résolution ainsi que les amendements qui lui ont été présentés par les sénateurs, les commissions saisies pour avis ou la délégation pour l'Union européenne. La proposition de résolution adoptée par la commission permanente compétente devient résolution du Sénat sauf s'il est décidé d'organiser un débat en séance plénière. Dans ce dernier cas, la résolution est adoptée par le Sénat dans son entier (Article 73 *bis* du Règlement du Sénat).

IV - L'INFLUENCE DE LA POSITION PARLEMENTAIRE SUR LA NÉGOCIATION COMMUNAUTAIRE

Le Gouvernement prend en compte les positions parlementaires, et notamment les résolutions adoptées par les assemblées, lors des négociations qu'il mène au sein du Conseil de l'Union européenne. Bien qu'il ne soit pas juridiquement lié par les résolutions, qui constituent une expression politique et non un texte contraignant en droit, l'expérience montre que la position défendue par le Gouvernement au sein du Conseil fait le plus souvent droit aux préoccupations exprimées dans les résolutions parlementaires.

V - BILAN STATISTIQUE

1 - L'application de l'article 88-4 en 2007

Textes transmis dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution		382
Examen des textes par la délégation	Textes examinés par procédure écrite	311
	Textes examinés en réunion.....	30
	Textes examinés dans le cadre de la procédure d'urgence ...	37
Conclusion par la délégation	♦ Pas d'intervention	365
	♦ Lettre à une institution	1
	♦ Adoption de conclusions.....	8
	♦ Dépôt d'une proposition de résolution	1
Propositions de résolutions déposées sur le bureau du Sénat		8
Résolutions adoptées par le Sénat		11
dont :		
♦ résolutions adoptées en séance plénière		1
♦ résolutions devenues définitives après adoption par une commission.....		10

2 - Récapitulatif de l'application de l'article 88-4 sur les cinq dernières années :

	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Nombre de textes soumis au Sénat	312	331	258	329	382	1 611
Nombre de textes ayant fait l'objet du dépôt de propositions de résolution	8	6	10	11	15	50
Nombre de propositions de résolution déposées au Sénat	8	6	17	13	8	52
Nombre de résolutions adoptées par le Sénat :	7	4	9	9	11	40
– dont nombre de résolutions adoptées en séance	1	0	1	0	1	3
– dont nombre de résolutions devenues définitives après adoption par une commission	6	4	8	9	10	37

■ Pour des données statistiques plus complètes, voir : www.senat.fr/europe/dpue-bilan.html

CHAPITRE VI – LE SÉNAT ET LES RELATIONS INTERNATIONALES

Fiche 6.1 ••• L'activité internationale du Sénat (généralités)

Fiche 6.2 ••• La coopération technique interparlementaire

Fiche 6.3 ••• Les groupes interparlementaires d'amitié

➔ **Focus** ••• Le Sénat et la coopération décentralisée

Fiche n° 6.1 – L'activité internationale du Sénat - Généralités

L'essentiel...

Si, conformément à son rôle constitutionnel, le Sénat examine, contrôle et débat de la politique étrangère du Gouvernement, le Président et les organes internes du Sénat ou les sénateurs eux-mêmes interviennent en tant que tels dans le domaine international : le Sénat entretient de longue date des relations internationales institutionnelles.

Depuis quelques années, sous l'influence de plusieurs facteurs convergents (l'ouverture à l'Est et l'accession de nombreux États à la démocratie pluraliste, l'émergence de la diplomatie parlementaire, la montée des dispositifs de coopération décentralisée, etc.), le Sénat ne cesse de développer et de diversifier ces relations tout en s'efforçant de mieux appréhender les différents problèmes internationaux, y compris ceux qui concernent en propre les Français de l'étranger.

Sous l'impulsion de son Président et du Bureau, l'ouverture du Sénat à l'Europe et sur le monde est même devenue un réflexe au quotidien.

I - UNE OUVERTURE CONTINÛMENT ACCRUE SUR LE MONDE

Cette priorité résulte d'une triple conviction. La première est qu'une large part des événements susceptibles d'affecter la vie de la Nation et des Français se produisent à l'étranger ou y trouvent leur origine : il est nécessaire d'anticiper ces événements afin de mieux appréhender leurs conséquences et les moyens d'y faire face. C'est d'autant plus vrai pour les Français résidant à l'étranger, dont le Sénat est le représentant constitutionnel au Parlement. Une deuxième conviction est que dans le contexte d'une «diplomatie parlementaire en forte expansion», le Sénat a un rôle à jouer pour contribuer au développement de l'influence et du rayonnement de notre pays à l'étranger. Enfin, son expérience, tant en matière de représentation des collectivités territoriales et de défense des libertés que plus largement, d'action législative et de contrôle du Gouvernement, fait du Sénat un interlocuteur et un partenaire apprécié de nombreux autres parlements étrangers ; c'est aussi un des meilleurs promoteurs du bicamérisme dans le monde.

Cette volonté d'ouverture sur l'international se traduit tant par l'affirmation des activités internationales classiques que par le développement de nouvelles opérations sous l'impulsion et l'autorité du Président du Sénat et du Bureau (à travers, notamment, sa délégation à la coopération interparlementaire et aux groupes d'amitié et sa délégation à la coopération décentralisée). Au plan administratif, le service des Relations internationales et, pour ce qui concerne la coopération décentralisée, le service des Collectivités territoriales ont pour vocation de faciliter et, dans certains cas, d'organiser directement les unes et les autres.

II - DES VECTEURS DIVERS ET COMPLÉMENTAIRES

L'action internationale s'articule autour de neuf axes principaux : l'action du Président du Sénat, l'activité internationale des commissions, les sénateurs représentant les Français de l'étranger, les groupes interparlementaires, le développement de la coopération interparlementaire, la participation des délégations sénatoriales aux travaux d'organismes internationaux, la participation de délégations sénatoriales à des missions d'observation électorales, la promotion internationale du bicamérisme, les colloques à dominante comparatiste et internationale.

S'y ajoutent les opérations de coopération décentralisée engagées à l'initiative des sénateurs exerçant des mandats locaux : bien qu'elles relèvent, sur le plan juridique, des collectivités locales, ces actions -à travers l'action des sénateurs- contribuent à la présence du Sénat sur la scène internationale et prolongent, d'une manière originale, le lien spécifique entre les collectivités territoriales et les sénateurs qui les représentent au Parlement.

1 - L'implication du Président du Sénat

Le Président du Sénat contribue beaucoup à l'essor de l'action internationale de la seconde chambre, soit qu'il se rende à l'étranger, à l'invitation de ses homologues ou de celle des chefs d'État et de Gouvernement (8 voyages en 2007), soit qu'il reçoive, au cours d'audiences hebdomadaires, des personnalités du monde entier (plus de 55 en 2007 dont 12 chefs d'État ou de gouvernement, 15 présidents d'assemblée et 13 ambassadeurs). Chaque voyage est l'occasion de contribuer à l'exposition de la politique étrangère de la France, de nouer des liens étroits avec des pays partenaires, d'engager des coopérations.

2 - L'action des commissions sur la scène internationale

Parmi les commissions permanentes, le rôle principal en matière de relations internationales revient naturellement à la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées mais les autres commissions, chacune pour ce qui la concerne, interviennent également dans ce domaine.

a - L'acteur principal : la commission des Affaires étrangères

La commission des Affaires étrangères a à connaître de la politique étrangère de la France tant par sa compétence législative que par son activité de contrôle.

Elle est tout d'abord automatiquement saisie au fond des projets autorisant la ratification ou l'approbation d'un traité ou d'un accord international, à l'exception des conventions fiscales qui sont habituellement renvoyées à la commission des Finances. Sur son rapport, le Sénat doit donc se prononcer sur l'opportunité de lier la Nation par tel accord international.

La commission des affaires étrangères contribue surtout aux relations internationales du Sénat à travers ses activités de contrôle :

- elle envoie tout d'abord chaque année plusieurs délégations à l'étranger afin d'informer le Sénat sur des événements importants de l'actualité internationale et de renforcer les relations politiques bilatérales entre la France et les pays visités. Les destinations de ces missions tiennent le plus grand compte de l'actualité internationale ;
- elle procède par ailleurs à des auditions de personnalités étrangères de passage à Paris (à commencer par les ministres des Affaires étrangères en voyage en France) ou résidant en France (notamment les Ambassadeurs des grandes puissances). Elle auditionne également les responsables des principales organisations internationales.

Il convient enfin d'ajouter à ces activités l'accueil de très nombreuses personnalités ou délégations étrangères par la commission, et en particulier par son Président qui participe aussi à la plupart des entretiens du Président du Sénat dans le domaine des affaires étrangères.

b - La contribution des autres commissions

Les autres commissions interviennent également dans le domaine international, soit par l'avis qu'elles peuvent demander à émettre sur la ratification ou l'approbation d'un traité ou d'un accord entrant dans le champ de leurs compétences, soit par l'envoi à l'étranger de missions d'information. En effet, le Sénat peut, sur leur demande, octroyer aux commissions, permanentes ou non, l'autorisation de désigner des missions d'information à l'étranger pour étudier sur place toute question entrant dans le champ de leur compétence. Toutes ces missions donnent lieu à la publication d'un rapport d'information.

On doit mentionner la compétence particulière de la commission des Finances chargée de contrôler l'exécution du budget de l'État. Ses rapporteurs spéciaux sont investis de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place. Ainsi par les missions de contrôle qu'ils assurent, le rapporteur spécial des crédits consacrés aux affaires étrangères comme celui chargé du budget de la coopération sont amenés à connaître des orientations de la politique étrangère et de coopération de la France au travers de l'affectation des crédits et de leur utilisation.

3 - Les sénateurs représentant les Français établis hors de France : la promotion de la France à l'étranger

Aux termes de l'article 24 de la Constitution, «*les Français établis hors de France sont représentés au Sénat*». Il s'agit d'une représentation spécifique qui permet au Sénat -grâce au travail des douze sénateurs représentant les Français de l'étranger- non seulement de s'attacher à la situation de nos compatriotes expatriés mais également de contribuer au développement de la présence française dans le monde et de prendre toute initiative en ce sens.

Pour valoriser cette diversification de son activité sans équivalent à l'Assemblée nationale, le Sénat a décidé différentes mesures en 2004, notamment la création d'une nouvelle division au sein du service des Relations internationales, conçue comme une véritable cellule d'appui à la représentation parlementaire des Français de l'étranger. Cette division a depuis lors une activité soutenue, avec notamment le renforcement du site internet dédié aux Français établis hors de France et aux 12 sénateurs les représentant (<http://www.expatries.senat.fr>), des échanges d'informations avec les sénateurs ainsi qu'avec les institutions concernées par les Français de l'étranger et, depuis 2006, l'organisation tous les deux ans d'une « Journée des Français de l'étranger » (cf. fiche n° 1.7).

4 - Le fort engagement des groupes interparlementaires d'amitié

A l'origine créés pour nouer des relations d'amitié entre la France et des pays amis, les groupes d'amitié ont connu une double évolution de leur rôle : il se diversifie et il se renforce.

Le mouvement de création des groupes d'amitié au Sénat (dont l'une des conditions est l'établissement de relations officielles entre la France et le pays correspondant) a connu deux accélérations majeures avec, d'une part l'accession à l'indépendance de nombreux États dans les années 1960 et, d'autre part, les conséquences de la disparition de l'Union soviétique en 1991. Si bien qu'aujourd'hui le Sénat compte **80 groupes d'amitié (ou assimilés)** couvrant environ **190 pays** puisqu'un groupe d'amitié peut concerner soit un seul pays (62 groupes sont dans ce cas), soit plusieurs pays «formant une entité géographique et historique» (18 groupes) tel le groupe France-Pays baltes.

Au total, ces groupes, qui s'adressent, selon le cas, à un Parlement à deux chambres ou à une seule, représentent pour le Sénat un canal privilégié de contacts auprès de quelques 250 assemblées parlementaires à travers le monde.

Les fonctions des groupes interparlementaires se sont aujourd'hui diversifiées : tantôt moteurs, tantôt relais de l'activité internationale du Sénat, ils sont devenus des instances privilégiées d'échanges d'informations et d'expériences s'employant à favoriser :

- **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,**
- **la promotion du modèle bicaméral.**

Le Bureau du Sénat a accompagné la montée en puissance du système des groupes d'amitié depuis une quinzaine d'années, en les dotant d'un régime administratif et financier leur permettant de faire face dans de bonnes conditions aux exigences d'une diplomatie parlementaire active.

Concrètement, les interventions des groupes d'amitié consistent, notamment, en des déplacements à l'étranger, l'accueil en France de délégations étrangères, des rencontres avec les ambassadeurs et les personnalités étrangères de passage à Paris, et la participation à de nombreuses manifestations qu'ils organisent ou auxquelles ils s'associent.

5 - Le développement croissant de la coopération interparlementaire

En qualité d'assemblée parlementaire d'une démocratie confirmée, le Sénat est de plus en plus fréquemment sollicité pour apporter l'appui de son expérience aux parlements des nouvelles démocraties ou des pays en voie de démocratisation.

Cette coopération intervient dans un cadre bilatéral, soit ponctuellement à la demande des autorités des assemblées étrangères, soit dans cadre préétabli des accords de coopération liant le Sénat à certaines d'entre elles, soit en application d'un programme de coopération préalablement instauré ou dans un cadre multilatéral (programmes internationaux de la commission européenne, programme des Nations Unies pour le développement - PNUD, etc.).

Parmi les différents instruments de la coopération interparlementaire animée par le Sénat, on signalera :

1. - *Les missions d'expertise*

La plupart ont une vocation d'expertise très générale et concernent principalement l'organisation du travail parlementaire et la formation des personnels des assemblées. D'autres ont un objet plus spécialisé et sont alors confiées aux personnels du Sénat dotés de l'expertise technique la plus appropriée.

Quelques missions résultent d'un programme bilatéral entre le Sénat et l'assemblée étrangère concernée, d'autres sont réalisées en liaison avec d'autres administrations (Assemblée nationale, ministère des affaires étrangères...). En outre, le Sénat met sa capacité d'expertise à la disposition d'organisations internationales comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Union interparlementaire (UIP) ou l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF).

2. - Les stages de formation des parlementaires ou des fonctionnaires étrangers sur l'organisation et le fonctionnement du Sénat. Ces **stages** d'une durée de quelques jours à un mois associent -dans la mesure du possible- les stagiaires à la vie des services du Sénat et leur en font découvrir la pratique quotidienne.

Le Sénat reçoit aussi chaque année plusieurs centaines de visiteurs –des parlementaires, des fonctionnaires, etc.– pour lesquels sont organisés des entretiens sur un sujet concernant l'organisation du travail parlementaire.

3. - La fonction de conseil ou de renseignement assurée auprès de ceux qui voudraient, ponctuellement, solliciter son expérience pour résoudre un problème rencontré dans le fonctionnement du parlement étranger.

4. – L'élaboration de documents très concrets sur les différents aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'institution : en effet, on constate que de nombreux points sont communs aux assemblées parlementaires et des procédures éprouvées dans un pays peuvent être adaptées dans d'autres.

5. – La conception et l'animation, en partenariat avec l'Assemblée nationale et l'École nationale d'administration (ENA-IIAP) d'un cycle annuel de 4 semaines sur l'organisation du travail parlementaire au profit de fonctionnaires francophones (une trentaine chaque année depuis 1995) provenant de nombreux pays.

6 - La participation aux travaux d'organismes européens et internationaux

Des sénateurs participent très régulièrement aux activités de l'Union interparlementaire (UIP), de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), de l'Assemblée Parlementaire de la Méditerranée (APM), de l'Assemblée de l'Atlantique Nord (parlementaires de l'OTAN), de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et de la Conférence des organismes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC)⁸⁵. Le plus souvent, ils publient des rapports d'information sur les travaux auxquels ils ont été associés pour le compte du Sénat, ainsi que le compte rendu des sessions de ces organismes.

Chacune des délégations à ces organismes dispose d'un secrétariat exécutif assuré par des fonctionnaires du Sénat. Par ailleurs, un fonctionnaire du Sénat est détaché auprès du secrétariat international de l'APF.

7 - La participation à des missions d'observation électorales

On peut ajouter à l'implication du Sénat dans le domaine des relations internationales un dernier aspect : l'envoi de missions d'observation d'élections. L'envoi d'observateurs internationaux pour assister au déroulement d'élections dans les pays qui connaissent une transition démocratique s'est beaucoup développé depuis la fin des années 1980, même si les difficultés et le coût de telles opérations incitent le Sénat à limiter sa participation aux seuls scrutins les plus décisifs. Ces missions peuvent intervenir soit dans un cadre multilatéral, soit dans un cadre bilatéral : dans ce dernier cas, la saisine résulte d'une demande officielle du pays concerné et l'avis du ministère des affaires étrangères est requis, la décision revenant finalement au Président du Sénat au vu des éléments d'information en sa possession.

⁸⁵ En outre, le Sénat, qui a statut d'observateur à l'Assemblée parlementaire de la coopération économique de la Mer Noire (APCEMN), envoie un de ses membres à chaque session plénière de cette organisation interparlementaire.

8 – La promotion internationale du bicamérisme

A l'initiative du Président du Sénat, le 1^{er} Forum des Sénats du monde avait réuni, en mars 2000 à Paris, une cinquantaine de délégations sénatoriales. Cette manifestation tendait à mener une réflexion renouvelée sur le bicamérisme et ses apports pour la démocratie.

Face au succès de cette rencontre, le Sénat a initié depuis, la création de l'association des Sénats d'Europe regroupant 14 Sénats européens qui se réunissent régulièrement dans différents pays. Elle tend au développement des relations entre ses membres, à la promotion du bicamérisme dans le cadre de la démocratie parlementaire et au renforcement de l'identité et de la conscience européennes.

Le Sénat a également apporté un soutien technique au 1^{er} Forum des Sénats et secondes chambres des pays d'Afrique et du monde arabe, tenu en février 2001 à Nouakchott (Mauritanie), puis, en juin 2002, pour le 2^e Forum à Rabat (Maroc) au cours duquel a été créée l'Association des Sénats et Secondes chambres d'Afrique et du monde arabe et plus récemment en avril 2004 pour le 3^{ème} Forum à Sanaa (Yémen). Le Sénat a également accueilli en 2006 une délégation du secrétariat de l'Association conduite par son secrétaire général.

Afin de répondre aux multiples sollicitations et de combler le réel manque d'informations sur ce thème, le Sénat a créé une base de données sur le bicamérisme dans le monde (www.senat.fr/senatsdumonde).

9 - Les colloques à vocation comparatiste et internationale

Le Sénat organise depuis 1997 des colloques économiques internationaux, le plus souvent en partenariat avec Ubifrance (ex Centre français du commerce extérieur), sous l'égide des groupes interparlementaires, ayant notamment pour but :

- ▶ de prendre pleinement en compte l'activité économique internationale dans la réflexion du Sénat ;
- ▶ de mieux faire connaître les pays concernés, en particulier les potentialités que représentent leurs marchés pour les entreprises françaises ;
- ▶ de permettre de nouer des contacts fructueux entre les acteurs de l'exportation française et les responsables étrangers.

Ces manifestations, toujours très concrètes, contribuent à l'ouverture du Sénat et de nos concitoyens sur l'international.

Occasionnellement, certains colloques peuvent porter sur des thèmes comparatistes ou internationaux autres qu'économiques, comme par exemple la gestion des crises (colloque sur l'urgence en 2004) ou les évolutions du processus électoral.



Le Sénat, à travers toutes ces activités internationales, est donc un acteur important de la «diplomatie parlementaire», domaine dont on mesure chaque jour un peu plus l'influence et le poids dans les relations internationales au sens large : car face à une progression rapide des échanges internationaux et leur influence croissante sur la vie économique et sociale, il incombe au Parlement d'accentuer une action dont l'enjeu n'est rien d'autre qu'un meilleur contrôle démocratique des acteurs de la communauté internationale.

Fiche n° 6.2 – La coopération technique interparlementaire

L'essentiel...

L'objectif de la coopération technique interparlementaire est de contribuer à l'approfondissement de l'État de droit et au bon fonctionnement des institutions démocratiques par l'amélioration du travail parlementaire.

Le contexte historique depuis la fin des années 80 et le début des années 90 avait confronté les parlements des démocraties confirmées à des responsabilités internationales nouvelles : l'effondrement de l'Union soviétique, la chute du Mur de Berlin, les conférences nationales africaines ont suscité une vague de démocratisation des institutions politiques en Europe centrale et orientale ainsi que dans de nombreux pays du Sud et de l'Afrique francophone en particulier. Ces nouveaux postulants à la démocratie parlementaire ont spontanément reconnu aux parlements des démocraties plus anciennes, et particulièrement à la France, un double rôle de témoin et de « parrain ».

En qualité d'assemblée parlementaire d'une démocratie confirmée, le Sénat est ainsi de plus en plus fréquemment sollicité pour apporter l'appui de son expérience aux parlements des nouvelles démocraties ou des pays en voie de démocratisation. La variété de ces demandes montre que la procédure parlementaire élaborée par le Sénat et ses méthodes d'organisation et de travail sont considérées comme des références sous des latitudes diverses.

Le bicamérisme, enfin, est un modèle qui se répand dans le monde et les nouveaux Sénats se tournent, quelle que soit leur composition, vers le Sénat français pour bénéficier de son expérience.

I – CARACTÉRISTIQUES DE LA COOPÉRATION TECHNIQUE INTERPARLEMENTAIRE

- ▶ La coopération technique interparlementaire a pour **objectifs** de contribuer à l'approfondissement de l'État de droit, au bon fonctionnement des institutions démocratiques par l'amélioration du travail parlementaire.
- ▶ La démarche trouve sa **légitimité** d'une part dans le fait que l'action du Sénat français dans ce domaine consiste à répondre aux demandes qui lui sont adressées et, d'autre part, dans le respect de la réalité étrangère : il ne s'agit en aucun cas de prétendre imposer un modèle ou d'inciter au mimétisme mais, plus modestement, d'exposer à l'assemblée étrangère intéressée les solutions retenues par le Parlement français, et notamment le Sénat, pour assumer ses fonctions.
- ▶ **Le cadre d'intervention peut être bilatéral ou multilatéral** ; le nombre des intervenants, d'ailleurs, se multiplie en raison notamment de la prise en compte par les institutions internationales du volet institutionnel dans leurs programmes.

Ces deux niveaux d'intervention ne s'excluent pas ; ils peuvent être complémentaires : les programmes multilatéraux, en effet, offrent une capacité d'action supérieure à celle d'une seule assemblée -que ce soit en termes financiers ou en moyens humains- ; en revanche, la coopération bilatérale peut prendre le relais des programmes multilatéraux en permettant au parlement bénéficiaire de perfectionner les volets du programme achevé et d'avoir un correspondant stable et reconnu.

II – CADRE GÉNÉRAL DES ACTIONS DE COOPÉRATION

1 - Origine

L'origine des actions de coopération est diverse :

- la plupart résultent des audiences et déplacements du Président du Sénat ;
- les autres répondent à des sollicitations diverses, parfois relayées par les groupes interparlementaires, à des expertises organisées par des organismes multilatéraux (ONU, Programme des Nations Unies pour le Développement [PNUD], Union européenne,...) ou encore à des demandes du ministère français des Affaires étrangères ou des postes diplomatiques français.

2 - Objet

L'objet de ces actions est quadruple :

- ▶ **l'évaluation.** Il s'agit, par l'envoi d'experts sur place, pour des périodes de durée variable, de mesurer l'état de fonctionnement et des besoins de toutes sortes d'une assemblée parlementaire ou de l'un de ses services ;
- ▶ **l'appui administratif.** Il s'agit d'aider à la mise en place des services d'une assemblée parlementaire en conseillant ses dirigeants ;
- ▶ **l'information des parlementaires ;**
- ▶ **la formation des fonctionnaires parlementaires.**

3 - Cadre d'intervention

a – La coopération bilatérale

Les actions d'assistance bilatérale peuvent intervenir soit ponctuellement à la demande des autorités des assemblées étrangères, soit dans le cadre préétabli d'accords de coopération liant le Sénat à certaines d'entre elles, soit en application d'un programme de coopération préalablement instauré.

Des accords de coopération sont actuellement en vigueur avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Burundi, le Chili, le Liban, Madagascar, la Roumanie et le Vietnam.

b – Les programmes internationaux de coopération

Une prise de conscience s'est fait jour qui conduit les institutions internationales à promouvoir la modernisation des corps législatifs. L'action internationale est d'autant plus efficace que l'expérience d'un parlement ne saurait être érigée en modèle. La transmission de savoir-faire différents et complémentaires permet à chaque pays d'inventer son propre modèle d'institution législative.

Le Sénat français met sa capacité d'expertise et son savoir-faire au service des programmes internationaux de la Commission européenne (PHARE, TACIS, PVD-ALA, FED), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de l'Union interparlementaire (UIP) ...

Le Sénat a conduit deux programmes PHARE destinés aux parlements de pays candidats à l'Union européenne : en Pologne (2002-2003) et en Roumanie (2005-2007). Il a également participé, en tant que partenaire, à plusieurs autres programmes multilatéraux sur fonds européens : TACIS (Géorgie 1998-2000 ; Russie 1996-1998 et 1998-2000), FED (Madagascar 2005-2006). Un nouveau programme TACIS auprès du parlement de Moldavie va démarrer en 2008.

4 - Modalités

La transmission de son savoir-faire par le Sénat emprunte trois voies :

- ⇒ les missions à l'étranger ;
- ⇒ l'accueil de stagiaires et délégations ;
- ⇒ le suivi des relations avec ses correspondants.

III – MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS DE COOPÉRATION

1 – Missions à l'étranger

Ainsi qu'il a été dit, l'objet de ces missions (évaluation, formation) est assez variable (cf. supra). Quelques unes résultent d'un programme bilatéral entre le Sénat et l'assemblée étrangère concernée, d'autres actions sont réalisées en liaison avec d'autres administrations (l'Assemblée nationale, le ministère des affaires étrangères...). En outre, le Sénat met sa capacité d'expertise à la disposition d'organisations internationales comme le PNUD, l'Union interparlementaire (UIP) ou l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF).

2 - Accueil au Sénat de stagiaires et visiteurs

a - Stages

Le Sénat accueille en formation des fonctionnaires ou des parlementaires étrangers sur l'organisation et le fonctionnement du Sénat. Ces stages sont d'une durée d'une semaine à un mois afin d'associer, autant que possible, leurs bénéficiaires à la vie des services du Sénat.

Les stagiaires proviennent de nombreux pays.

Le Sénat organise en outre chaque année, depuis 1995, en partenariat avec l'Assemblée nationale et l'École nationale d'administration (ENA-IIAP) un stage de 4 semaines sur le travail parlementaire au profit de fonctionnaires francophones (une trentaine par an) provenant de nombreux pays.

b - Visites

Le Sénat reçoit chaque année plusieurs centaines de visiteurs -parlementaires, fonctionnaires,...- pour lesquels sont organisés des entretiens sur l'organisation et le fonctionnement de l'institution ou sur un sujet précis (procédure législative, contrôle, politique de communication...).

L'origine de ces visites est diverse : à la demande des parlements étrangers, du ministère des affaires étrangères (notamment dans le cadre de son programme des personnalités d'avenir) ou de l'Assemblée nationale (et la réciproque est vraie) afin que les stagiaires découvrent le fonctionnement, dans la pratique, du bicamérisme.

3 – Fonction d'évaluation et de conseil

Le Sénat français s'attache à perfectionner ses outils d'intervention afin d'amplifier les formations qu'il a pu dispenser.

Il assure ainsi une fonction d'évaluation, de conseil ou de renseignement auprès de ceux qui voudraient, ponctuellement, solliciter son expérience pour résoudre un problème rencontré dans le fonctionnement du Parlement étranger. Cette fonction de conseil peut revêtir des aspects très différents :

- organisation du service informatique et du site internet ;
- réhabilitation architecturale des locaux d'une assemblée ;
- rédaction du Règlement, du Règlement intérieur ou du Code de déontologie parlementaire,...

Elle peut se poursuivre dans le cadre d'un suivi téléphonique ou écrit avec ses correspondants.

Afin de permettre à ceux-ci de trouver des éléments de réponse aux questions qu'ils rencontrent, le Sénat a élaboré un **Recueil de fiches techniques**, brèves et concrètes, sur les différents aspects de son organisation et de son fonctionnement. En effet, si chaque assemblée a, par son histoire et sa localisation, ses spécificités, on constate que de nombreux problèmes sont communs aux assemblées parlementaires, et des procédures éprouvées dans un pays peuvent être adaptées dans d'autres. Ce document est complété par des fascicules thématiques (travail en commission, protocole, communication, élaboration de la loi, collectivités territoriales) qui visent à décrire précisément les actions et procédures suivies par le Sénat français en la matière. Ces fascicules techniques sont en ligne sur le site Internet.



Cette activité de coopération connaît une forte croissance sur la décennie. En 2007, 69 stages et visites ont été organisés, plus de 380 stagiaires ou visiteurs ont été reçus et 8 missions se sont rendues à l'étranger.

Fiche n° 6.3 – Les groupes interparlementaires d'amitié

L'essentiel...

Apparus au Sénat au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les groupes interparlementaires d'amitié, sont progressivement devenus un instrument majeur de la coopération entre les assemblées parlementaires et leurs membres.

Initialement centrés sur l'établissement de liens d'amitié avec les parlementaires du pays correspondant, les groupes d'amitié diversifient aujourd'hui leurs activités tout en élargissant leurs pôles d'interventions, notamment en direction :

- ▶ de la coopération décentralisée,
- ▶ de l'appui aux entreprises françaises à l'étranger,
- ▶ du rayonnement culturel réciproque des pays concernés,
- ▶ du dialogue avec les Français établis dans le pays concerné,
- ▶ de la promotion du modèle bicaméral

I - ORIGINE ET OBJET DES GROUPES

C'est à l'issue de la Seconde Guerre mondiale qu'est apparue au Sénat la notion de « groupe d'amitié » : il s'agissait alors tout simplement de regrouper au sein d'une structure stable, et sur la base d'une totale liberté d'adhésion, les sénateurs désireux de maintenir et approfondir les liens d'amitié avec leurs collègues d'un pays déterminé. Les premiers groupes - dès 1947 - eurent pour vocation les relations avec les assemblées des États-Unis, de Grande-Bretagne, de Belgique, de Suisse, auxquels s'ajoutèrent peu après les groupes sénatoriaux France-Pays-Bas (1949), France-Italie (1950), France-Amérique latine (1951), France-Canada (1951), France-URSS (1957), France-Allemagne (1961), etc.

Le mouvement de création des groupes d'amitié au Sénat a connu deux accélérations majeures avec, d'une part, l'accession à l'indépendance de nombreux États dans les années 1960 et, d'autre part, les conséquences de la disparition de l'Union soviétique en 1991. Avec l'enrichissement progressif de leurs missions, les groupes d'amitié sont devenus les premiers messagers de l'activité internationale du Sénat.

Le Sénat compte actuellement 76 groupes interparlementaires d'amitié proprement dits, couvrant la quasi-totalité des États du monde puisqu'un groupe peut concerner soit un seul pays (58 groupes sont dans ce cas), soit plusieurs pays « formant une entité géographique et historique »⁸⁶ (18 groupes). Il existe, en outre, quatre groupes d'information à vocation internationale concernant la Corée du Nord, la Palestine, Taïwan et le Tibet.

Au total, ces 80 groupes, qui s'adressent, selon le cas, à un Parlement à deux chambres ou à une seule, représentent pour le Sénat un canal privilégié de contacts auprès de quelque 250 assemblées parlementaires à travers le monde.

II - ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES GROUPES

Les règles concernant l'organisation et le fonctionnement des groupes interparlementaires sont déterminées par le Bureau du Sénat, le service des Relations internationales étant chargé de l'instruction du dossier nécessaire aux membres du Bureau pour statuer.

⁸⁶ Par exemple, les groupes France-Asie centrale, France-Pays Baltes, France-Amérique du Sud, France-Pays de la Corne de l'Afrique, etc.

A la suite d'une réécriture des dispositions régissant les groupes par le Bureau du Sénat en juillet 2007, ces règles sont désormais codifiées, pour partie dans l'Instruction générale du Bureau (principes fondamentaux de la création et du fonctionnement de ces groupes), pour partie dans un arrêté disjoint (qui fixe, notamment, les modalités concrètes d'attribution aux groupes des subventions du Sénat leur permettant d'assurer le financement de certaines de leurs activités officielles).

Les principes fondamentaux sont les suivants :

1 - Création d'un groupe

C'est le Bureau du Sénat qui, à la demande d'un sénateur adressée au Président du Sénat, décide d'autoriser la création d'un groupe, au vu d'un rapport établi par le service des Relations internationales. La seule condition réglementaire à cette création est l'existence de « relations officielles » de la France avec le pays concerné. Toutefois, le Bureau peut s'appuyer sur des considérations d'opportunité pour statuer.

2 - Constitution du groupe

Une fois l'autorisation de création donnée par le Bureau, le service des Relations internationales adresse à tous les membres du Sénat une lettre les informant de cette création et les invitant à adhérer au nouveau groupe.

Lorsque les adhésions ont été collectées, le service des Relations internationales invite les adhérents à participer à une Assemblée générale constitutive chargée de désigner le Bureau du groupe. Si la composition du Bureau est laissée à l'appréciation de chaque groupe, l'Instruction générale du Bureau (IGB) prévoit que tous les groupes politiques ayant au moins un de leurs membres dans l'effectif du groupe soient représentés au Bureau, le nombre des postes étant, le cas échéant, majoré à cet effet. En pratique, il est d'usage que la composition du Bureau reflète, autant que possible, le poids respectif des groupes politiques au sein du groupe sénatorial.

Lorsqu'un groupe concerne plusieurs pays, des sections sont créées en son sein afin d'être les correspondantes de chacun des pays considérés. Ces sections ont les mêmes membres et le même secrétaire exécutif que le groupe général, et ne disposent pas au sein du groupe d'une autonomie administrative ou financière ; en revanche, elles ont chacune un président délégué pour le pays concerné, choisi parmi les sénateurs du groupe.

La révision de l'IGB en juillet 2007 a limité la possibilité pour un même sénateur de détenir plusieurs présidences ou présidences déléguées de groupe interparlementaire : en pratique, le cumul de deux présidences (et, dans les groupes régionaux, de plus de trois présidences déléguées) est désormais interdit.

3 - Désignation d'un secrétaire exécutif

Chaque groupe bénéficie du concours d'un secrétaire exécutif qui en assure l'administration et le fonctionnement, sous l'autorité du président. Les secrétaires exécutifs exercent cette fonction de manière bénévole, sur la base du volontariat, et en plus de leurs attributions dans leur service d'affection. Ils ne peuvent être choisis que parmi les fonctionnaires du Sénat (généralement administrateurs ou administrateurs-adjoints). Leur candidature est soumise, par le directeur du service des Relations internationales, aux Secrétaires généraux dont l'accord est nécessaire pour procéder à la désignation officielle du secrétaire exécutif.

4 - Financement du groupe

Un groupe peut percevoir deux types de ressources :

- les cotisations de ses membres, dont le montant, fixé chaque année par les Questeurs du Sénat, reste cependant modique : 19,50 € en 2008 ;
- les subventions accordées au cas par cas par les Questeurs du Sénat au vu d'un dossier détaillé et chiffré. Pour bénéficier de ces subventions, qui seules permettent de fonctionner correctement, le groupe doit avoir un effectif minimum d'adhérents (15 membres pour les groupes concernant un ou deux pays ; 20 membres pour les autres). Le régime d'attribution de ces subventions a été revu (dans un sens légèrement plus restrictif) lors de la refonte de l'IGB en juillet 2007 en vue, notamment, de contenir et de rationaliser les dépenses de fonctionnement des groupes d'amitié et d'assurer une meilleure cohérence entre leurs activités et les autres facettes de l'activité internationale du Sénat.

Les fonds propres disponibles du groupe -jamais très élevés- sont gérés par lui-même (le plus souvent sous la responsabilité du secrétaire exécutif), et déposés sur un compte bancaire ouvert au nom du Trésorier du Sénat (procuration de signature étant accordée au secrétaire exécutif)

5 - Règles relatives au rythme d'activités et au versement des subventions

- un groupe peut chaque année, soit effectuer un déplacement dans le pays correspondant, soit en recevoir une délégation. Les groupes «régionaux» peuvent organiser deux missions à l'étranger ou d'accueil de délégations chaque année.
- toutefois, le déplacement à l'étranger ne peut être effectué pendant les semaines durant lesquelles le Sénat tient séance (on remarquera que l'absence du territoire national dans le cadre d'une mission de groupe d'amitié ne rentre pas dans l'énumération limitative des cas où un sénateur est autorisé à accorder une délégation de vote).
- pour les déplacements à l'étranger, la subvention peut couvrir au maximum 90 % des frais de transport et des frais de séjour et d'hébergement (en pratique les frais de séjour et d'hébergement sont parfois pris en charge par le pays hôte ; en toute hypothèse, les frais du secrétaire exécutif sont intégralement pris en charge par le Sénat).
- les frais d'accueil d'une délégation étrangère peuvent être totalement pris en charge par la subvention, dans la limite d'effectif applicable aux délégations se rendant à l'étranger.
- il en va de même pour les autres manifestations à caractère officiel organisées à Paris, dans la limite de certains tarifs.

III - LES ACTIVITÉS DES GROUPES SÉNATORIAUX

1 - Déplacements à l'étranger

Selon le rythme et les modalités exposés précédemment, tout groupe d'amitié a la possibilité de désigner une délégation de ses membres chargée d'effectuer une visite auprès du Parlement étranger correspondant. Ces déplacements permettent de nouer des contacts personnels entre les membres des deux assemblées, mais ils sont également l'occasion de dresser un bilan de la situation du pays visité dans les domaines politique, économique, etc. grâce aux entretiens accordés par de nombreuses personnalités. En pratique, les groupes interparlementaires du Sénat organisent une vingtaine de déplacements par an.

Le groupe dispose d'ailleurs de la possibilité de publier, dans une collection spéciale éditée par le Sénat, un rapport d'information rendant compte du déplacement de sa délégation. A cet égard, conformément aux recommandations du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale mis en place en 2002 sous la présidence de M. Daniel Hoeffel, les groupes sont invités à consacrer les développements pertinents à la situation des Français de l'étranger dans leurs rapports d'information.

2 - Accueil en France de délégations étrangères

Chaque groupe dispose également de la possibilité de recevoir une délégation de son correspondant étranger. Ces accueils sont de plus en plus souvent l'occasion d'organiser des réunions de travail politiques et économiques au profit des délégations étrangères. Parfois, et à la demande de la délégation, elles sont même assimilables à de véritables séminaires thématiques, par exemple sur l'organisation et les pouvoirs des collectivités locales ou la situation économique d'un secteur déterminé. Le Sénat accueille ainsi chaque année environ une vingtaine de délégations, souvent dans le cadre de la réciprocité.

3 - Organisation de manifestations à caractère officiel sous l'égide de groupes sénatoriaux ou participation à des manifestations extérieures

Les groupes sénatoriaux ont la possibilité d'organiser des manifestations à caractère officiel en France sans qu'elles soient nécessairement liées à la présence d'une délégation étrangère. Il s'agit en général, au travers de repas, de petits déjeuners-débat, de conférences ou de colloques de parfaire l'information du groupe sur le pays dont il est le correspondant ou de mieux faire connaître ce pays en France.

Depuis quelques années, les groupes sont étroitement associés à l'organisation par le Sénat (le plus souvent en partenariat avec UBIFRANCE –ex Centre français du commerce extérieur-) de colloques économiques à vocation très opérationnelle, destinés notamment à favoriser l'établissement de contacts directs entre investisseurs potentiels et représentants du pays considéré.

Les groupes accordent aussi leur patronage à différentes manifestations culturelles : expositions d'art, concerts de musique dans les grands salons de la Présidence du Sénat.

A titre indicatif, les groupes ont ainsi organisés, en 2007, 128 manifestations diverses (petits déjeuners, déjeuners, dîners, cocktails, concerts...).

Focus : Le Sénat et la coopération décentralisée

Article L. 1115-1 du code des collectivités territoriales :

« Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers (...). En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. »

Tout en respectant le monopole de l'État dans la conduite des relations internationales⁸⁷, beaucoup de grandes collectivités territoriales françaises conduisent avec leurs homologues étrangers une action extérieure, dite de « coopération décentralisée ».

L'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements revêt différentes formes : jumelages, projets ponctuels, accords de coopération, échanges scolaires, etc. Selon la terminologie du ministère des Affaires étrangères, l'expression « **coopération décentralisée** » désigne l'ensemble des **actions de coopération internationale menées dans un intérêt commun, par voie de convention**, par les collectivités territoriales françaises et étrangères, ainsi que leurs groupements, dans le cadre de leurs compétences.

Selon les données répertoriées par la **Commission nationale de la coopération décentralisée** (CNCD), 3 250 collectivités territoriales françaises auraient noué 6 000 liens avec des collectivités étrangères dans près de 120 pays. Les liens les plus anciens et les plus nombreux unissent les collectivités françaises à des collectivités de pays membres de l'Union européenne (4 200), plus particulièrement d'Allemagne (1 800).

Ces initiatives sont soutenues par l'État :

- Une **délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales** a été instituée en 1983, afin de coordonner et de conforter les initiatives locales.
- La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 pour l'administration territoriale de la République a ensuite créé la CNCD chargée d'établir un état de la coopération décentralisée et de formuler toute proposition tendant à la renforcer. Le décret du 9 mai 2006 en a réduit l'effectif mais ouvert la composition, à côté des trois grandes associations nationales d'élus (communes, départements, régions), à celles spécialisées sur l'international (Cités Unies France et l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe). La CNCD est l'instrument privilégié du dialogue entre l'État et les collectivités locales dans le sens d'une meilleure coordination et d'une plus grande complémentarité sur le plan international. Le CNCD est présidée par le premier ministre et, en son absence, par la ministre chargée de la coopération.

1 – Un cadre juridique relativement récent

L'action extérieure des collectivités territoriales s'est longtemps développée sans cadre juridique particulier, sur la base du principe de libre administration des collectivités locales, posé par la Constitution de 1946 puis par celle de 1958.

La multiplication des jumelages au lendemain de la seconde guerre mondiale a cependant donné lieu à la publication d'un **décret du 24 janvier 1956**, toujours en vigueur mais jamais réellement appliqué, rendant obligatoire la déclaration de tout projet de jumelage au préfet.

⁸⁷ Interdiction est faite d'ailleurs aux collectivités territoriales françaises de conclure des conventions avec des États, une circulaire du 20 avril 2001 ayant précisé que des conventions avec des entités fédérées étaient possibles. Toutefois, pour faciliter leur insertion dans leur environnement régional, les départements et les régions d'outre-mer, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont été autorisés à traiter directement avec des États voisins. Les présidents de ces collectivités agissent alors comme représentants de l'État.

La coopération transfrontalière a trouvé sa base juridique dans une **convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe**, adoptée à Madrid le 21 mai 1980 puis complétée par deux protocoles additionnels du 9 novembre 1995 et du 5 mai 1998. Par la suite, la France a conclu des accords avec l'Italie (1993), l'Espagne (1995), l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse (1996), ainsi que la Belgique (2002) qui ont permis de donner un contenu opérationnel à cette coopération.

La **loi du 2 mars 1982** relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ne faisait mention que de la coopération transfrontalière (article 65).

C'est la loi du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République qui, la première, a posé un ensemble de règles précises. Elle a, depuis, fait l'objet de nombreuses modifications, dont la dernière remonte à la loi du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau. En vertu de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales, les collectivités locales et leurs groupements peuvent « *conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.* »

La **loi du 7 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements**, adoptée à l'initiative du sénateur Michel Thiollière et intégrant les conclusions d'un rapport du Conseil d'État du 7 juillet 2005, **a complété cette construction.**

2 – Le cas particulier de la coopération transfrontalière en Europe

La **coopération transfrontalière** a pour objet de répondre à des problèmes concrets liés à l'effacement progressif des frontières au sein de l'Union européenne, mais également avec les autres États frontaliers (Suisse, Monaco, Andorre). Dans un vaste espace où les personnes et les marchandises peuvent circuler librement, des besoins nouveaux apparaissent, nécessitant le dépassement des frontières administratives (gestion en commun d'équipements publics, protection de l'environnement...).

La coopération transfrontalière nécessite généralement la mise en place de structures juridiques associant des collectivités françaises et étrangères. Selon le cas, plusieurs outils juridiques ont été utilisés :

- une **société d'économie mixte locale (SEML)** ;
- un **groupement d'intérêt public** ;
- un **groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)** ;
- un **district européen** ;
- un **groupement européen de coopération territoriale (GECT)**, créé par un règlement communautaire du 5 juillet 2006 et qui pourrait d'ailleurs sensiblement modifier le régime actuel de la coopération transfrontalière. En effet, ce règlement, directement applicable, crée un nouvel outil juridique pour la coopération transfrontalière à l'intérieur de l'Union européenne. L'avantage du GECT est d'offrir une formule reconnue à l'échelle européenne.

3 - L'approche du Sénat français

Sur le plan législatif, le Sénat est « en pointe » sur le sujet de la coopération décentralisée. C'est d'ailleurs à son initiative qu'a été adoptée, en octobre 2005, la proposition de loi « *Thiollière* » (n° 224) tendant au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale.

Sur le plan de l'organisation, le Sénat a confié le suivi de la coopération décentralisée à une **délégation de son Bureau**. Les interventions de cette délégation ont jusqu'à présent surtout porté sur des collectivités situées dans l'est de l'Europe. Les actions encouragées ou développées par le Sénat s'exercent dans le cadre bilatéral ou multilatéral et privilégiant certains thèmes (développement durable, gestion de l'eau, mise en valeur du patrimoine et action touristique, formation à la « gouvernance » locale).

Par ailleurs, le Sénat français a confié à son **service des Collectivités territoriales** le soin de suivre la question de la coopération décentralisée.

A ce titre, ce dernier assure à titre exclusif :

- le secrétariat de la délégation du Bureau pour la coopération décentralisée ;
- la publication de documents de synthèse, tel « *Le Sénat et la coopération décentralisée* », publié en juillet 2004 (CT 04-2) et la mise à jour sur ce sujet du site *Internet Carrefour* des collectivités locales : www.carrefourlocal.org ;

et, le cas échéant, en collaboration avec le service des Relations internationales ou d'autres services intéressés :

- des missions de coopération interparlementaire à l'étranger, liées à la coopération décentralisée ;
- l'organisation de manifestations et d'actions de communication et d'information, comme le colloque du 22 octobre 2003 « *Coopération décentralisée : mode d'emploi* » ou les « *Assises de la coopération décentralisée* » ;
- l'accueil de stagiaires –parlementaires, élus ou fonctionnaires étrangers- qui souhaitent s'informer sur le modèle français de décentralisation.

Il faut enfin rappeler que parmi les objectifs que leur assigne l'Instruction générale du Bureau, les groupes interparlementaires d'amitié s'efforcent d'encourager le développement de la coopération décentralisée.

CHAPITRE VII – LA COMMUNICATION DU SÉNAT

Fiche 7.1 ••• La communication institutionnelle du Sénat

Fiche 7.2 ••• *Public Sénat* : la chaîne de télévision parlementaire du Sénat

Fiche n° 7.1 – La communication institutionnelle du Sénat

L'essentiel...

La communication, pour les parlements, est un impératif démocratique : représentant la population, ils ont naturellement le souci de rendre les enjeux politiques plus clairs et les travaux parlementaires toujours plus accessibles et plus compréhensibles pour tous. Ils doivent concourir à réduire la distance que l'on constate dans trop de pays entre les citoyens et leurs institutions.

Cette communication s'insère dans un cadre complexe : il convient de distinguer entre la communication des présidents des assemblées qui représentent l'institution, celle des groupes parlementaires (pris en charge par chacun d'eux au Sénat) et celle d'un certain nombre d'organes internes (commissions, délégations, groupes d'étude ou de travail...).

Au Sénat, la nécessité d'une action de communication vers l'extérieur est apparue après l'échec du référendum du 27 avril 1969, où était en cause son statut constitutionnel. Depuis lors, les services de communication institutionnelle ont connu un développement progressif.

La création d'une direction autonome de la communication en 1991 a traduit la volonté du Président et du Bureau du Sénat de développer l'information sur les travaux des sénateurs et de favoriser chez nos concitoyens une prise de conscience du rôle important pour la démocratie de la deuxième chambre. Développée de façon pragmatique, la communication institutionnelle a adopté une stratégie de plus en plus fine, marquée par l'identification progressive de ses cibles et une grande diversification des moyens.

Le Sénat montre ainsi une réelle volonté d'ouverture et d'information, d'abord en direction du grand public, mais aussi des interlocuteurs privilégiés que constituent les élus locaux (plus de 550 000) et d'un certain nombre de publics ciblés : la jeunesse, les milieux socio-économiques, les décideurs, les milieux scientifiques et universitaires ...

Institution parlementaire utilisant aujourd'hui tous les instruments de la communication institutionnelle, le Sénat veut combler l'insuffisance de dialogue entre représentants et représentés : **un de ses premiers objectif est d'être à l'écoute et, dans une démarche interactive faisant une large place aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, d'aller au devant des citoyens.**

I – L'INFORMATION SUR L'INSTITUTION ET SES TRAVAUX

Elle fait appel aux différents supports de communication et est adaptée aux différents publics auxquels elle s'adresse.

1 - L'information du public

Le libre accès du public aux documents parlementaires est un principe traditionnel. Le Sénat s'efforce donc d'assurer à ces documents la plus large diffusion.

Info Sénat en est le support le plus ancien. Ce bulletin paraît chaque semaine en période de session parlementaire, et donne, dès le lundi matin à ses 2 200 abonnés, en même temps qu'il est consultable sur Internet, le programme sénatorial de la semaine (séance publique et commissions), l'analyse des débats de la semaine écoulée et le compte rendu des activités européennes et internationales du Sénat. Le bulletin est distribué gratuitement, sur simple demande, à tous ceux qui justifient d'un intérêt pour l'activité du Sénat (presse, administration, collectivités locales, établissements d'enseignement, etc.). *Info Sénat* comporte des bons de commande de documents parlementaires.

A l'intention des quelque 250 000 **visiteurs** qui découvrent chaque année le Palais du Luxembourg, qu'il s'agisse de visites en groupes ou de citoyens désireux d'assister à la séance publique, le Sénat édite spécialement diverses **plaquettes et brochures institutionnelles** qui présentent l'histoire du Palais et de ses dépendances, le fonctionnement du Sénat, le rôle des sénateurs, la procédure législative, etc. Chacun reçoit ainsi une information institutionnelle en complément de sa visite. Les visiteurs en groupe sont, en outre, accueillis dans une salle audiovisuelle de 50 places pour la projection d'un film de présentation de l'institution, prologue au parcours qu'ils accomplissent ensuite sous la conduite de personnels spécialement formés à cette tâche. Cette vidéo peut être également diffusée – à la demande – à l'extérieur, notamment dans les établissements scolaires, pour appuyer un cours d'éducation civique. L'ensemble des productions audiovisuelles du Service de la Communication (film institutionnel en français et en anglais, film à destination des enfants) est disponible sur un DVD en vente à l'Espace Librairie du Sénat.

Une brochure institutionnelle de 8 pages, traduite en 7 langues, permet aux visiteurs d'avoir accès aux principales informations concernant le Sénat.

Le Sénat a, en outre, ouvert, depuis 1995, un **site sur Internet** consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr>. Diffuser la loi en train de se faire, assurer la publicité des travaux des parlementaires, permettre une plus grande transparence des débats, donner la possibilité au citoyen de prendre contact avec son élu, tels sont les objectifs de ce site au contenu sans cesse enrichi et qui enregistre plusieurs millions de pages vues par mois. Le site comprend également une visite virtuelle du Palais du Luxembourg utilisant les technologies les plus avancées.

Par ailleurs, le Sénat dispose d'un lieu d'accueil, **L'Espace librairie du Sénat**, situé à toute proximité du Palais. Son accès indépendant permet l'entrée libre et permanente de tous ceux qui le souhaitent. Conçu comme une fenêtre ouverte sur l'actualité parlementaire et législative, cet espace de documentation et d'information propose l'ensemble des documents parlementaires et, sur différents supports, la totalité des travaux préparatoires des lois récemment promulguées.

Le public dispose, enfin, d'un **service de renseignements par téléphone** –(33)(0)1.42.34.25.65- s'il veut connaître l'état d'avancement de l'examen d'un texte, la date d'adoption d'une disposition ou des informations sur la composition politique ou socioprofessionnelle du Sénat. Par ailleurs, l'ordre du jour de la séance est disponible sur Internet et par répondeur téléphonique au (33) (0) 1.42.34.20.01.

2 - L'information des élus locaux

Par son mode d'élection, le sénateur est le plus souvent un élu local, attaché à défendre les intérêts des collectivités qu'il représente et, en permanence, à l'écoute des besoins qu'elles expriment. L'effort de communication particulier porté en direction des élus locaux a donc tout naturellement été adapté pour mieux répondre à leurs attentes en matière d'information sur l'activité du Sénat.

Depuis 2003, le Sénat publie un Journal mensuel, « **Le Journal du Sénat** », au format « Tabloïd » qui traite plus particulièrement des travaux du Sénat intéressant directement les collectivités territoriales. Il est adressé aux 36.000 maires, aux 4.000 conseillers généraux et aux 1.900 conseillers régionaux de France. Cette diffusion est complétée par des envois à la presse, aux organismes consulaires, aux grandes entreprises, aux principaux décideurs économiques et aux responsables d'organisations politiques et sociales.

Le Sénat publie, en outre, un « **rapport annuel** » retraçant l'ensemble de ses activités pour l'année civile écoulée. Ce rapport, d'une cinquantaine de pages, comporte peu de données brutes, l'accent étant mis sur les travaux du Sénat les plus significatifs, qu'ils relèvent de son activité législative, de contrôle et de prospective, ainsi que sur ses relations avec l'extérieur. Ce rapport est rédigé par des journalistes professionnels avec le concours des fonctionnaires du Sénat.

Enfin, en 1999, le Sénat a créé le **site « Carrefour des collectivités locales »** (<http://www.carefourlocal.org>) qui vise à satisfaire les besoins d'informations juridique, économique et politique des acteurs locaux (cf. fiche n° 10.7).

3 - L'information des jeunes

Le Sénat entend contribuer au développement de l'éducation civique en ouvrant régulièrement ses portes aux élèves et à leurs professeurs et en leur procurant des documents appropriés.

Deux brochures pédagogiques, destinées à présenter le Sénat, sont proposées aux différents publics scolaires.

La brochure «*Le Sénat et les sénateurs*», destinée aux 9-13 ans, fait largement appel à l'illustration. Remise aux 8.000 enfants qui visitent chaque année le Palais du Luxembourg avec leur classe, elle est conçue pour servir de support pédagogique aux enseignants. Elle est également envoyée gracieusement aux personnes qui en font la demande et distribuée dans le cadre des expositions que le Sénat organise et des manifestations auxquelles il participe.

La brochure «*Le Sénat*» est destinée aux cours d'instruction civique de l'enseignement secondaire. Elle est adressée gracieusement aux professeurs des classes de troisième qui ont en charge l'éducation civique et l'étude du Parlement, ainsi qu'aux centres de documentation des établissements d'enseignement secondaire. Elle est également envoyée, directement ou par l'intermédiaire des sénateurs, à des élèves, notamment lorsqu'ils visitent le Palais, et est acheminée directement aux enseignants en réponse à leurs demandes.

A ces brochures s'ajoutent le DVD du Sénat, comportant, outre des films institutionnels, une vidéo intitulée «*Raconte-moi le Sénat*» dans laquelle des élèves, accompagnés par Gérard Klein, découvrent le Sénat.

II – LES RELATIONS AVEC LA PRESSE

Comme toute institution, le Sénat souhaite faire connaître le résultat de ses travaux au public le plus large. Il a besoin, pour cela, de la médiation de la presse écrite et audiovisuelle.

Le Sénat est largement ouvert à la presse qui y bénéficie de facilités d'accès et techniques. Les conditions **d'accueil des journalistes**, accrédités (120 journalistes français et étrangers) ou non, et des équipes de télévision et radio assurant des reportages sur l'activité parlementaire sont régulièrement améliorées. Une salle de rédaction, appelée salle de presse, située au plus près de la salle des séances, est en permanence à leur disposition. En outre, le son et l'image de l'hémicycle peuvent être acheminés jusqu'à la rédaction des chaînes de télévision et des stations de radios les plus importantes.

Chaque vendredi, en période de session, le service de la communication rédige pour les services politiques des quotidiens nationaux et régionaux un document intitulé «**Flash Info**», diffusé par courriel et télécopie. Il leur permet de connaître à l'avance l'agenda du Président, l'ordre du jour des séances publiques et des prochaines réunions de commissions et délégations, les conférences de presse et les colloques les plus importants qui se tiennent au Palais du Luxembourg. Un document spécifique «**Flash Info Europe International**» recense les activités des différents organes du Sénat dans ces domaines.

La diffusion des **communiqués de presse** est assurée par télécopie ou par courriel, tant aux journalistes accrédités au Sénat, qu'aux spécialistes de la presse écrite et audiovisuelle du domaine considéré.

Des **conférences, déjeuners de presse et sessions de formation** sont organisés, afin de permettre aux journalistes d'être mieux informés et, par là-même, de mieux rendre compte des travaux des sénateurs, au Sénat ou en province, lors des déplacements des commissions ou des missions.

Pour mesurer le retour de l'information, est établie une **revue de presse** quotidienne, à partir du dépouillement systématique de 51 quotidiens, 56 hebdomadaires et 70 mensuels, nationaux, régionaux et internationaux. Cette revue de presse est diffusée par voie électronique sur l'intranet du Sénat.

III – LE RECOURS À L’AUDIOVISUEL

Le Sénat s’est doté de **moyens audiovisuels** permettant la captation et l’enregistrement intégral des débats en séance publique dans l’hémicycle et des réunions se déroulant dans deux salles multimédias. Ces images peuvent être diffusées instantanément sur les récepteurs du circuit interne de télévision, archivées et mises gratuitement à la disposition des chaînes de télévision afin qu’elles puissent les reprendre dans leurs journaux d’information ou leurs magazines télévisés. La création en 2000 de La Chaîne Parlementaire Public Sénat a permis un élargissement de la diffusion audiovisuelle des activités du Sénat (cf. fiche n° 7.2).

De surcroît, le Sénat retransmet, sur son site internet, la séance publique et certains travaux des commissions. Cette diffusion est enrichie de liens vers l’ensemble des travaux préparatoires à la séance publique et, le cas échéant, vers d’autres rapports. Le « dérouleur » (programme des interventions et des discussions d’articles) est mis en ligne avant la séance pour permettre de suivre plus aisément le débat.

Le Sénat coproduit avec France 3 un magazine de dix minutes « **Le Magazine du Sénat** », qui présente les moments essentiels de l’activité du Sénat et rend compte des nombreux colloques et manifestations organisés au Palais du Luxembourg. Diffusé deux mardis par mois, de 14 h 45 à 14 h 55, avant la retransmission en direct des questions au Gouvernement à l’Assemblée nationale, son audience moyenne oscille entre 500 000 et 1 000 000 de téléspectateurs. Sa réalisation est effectuée sous la responsabilité éditoriale de France 3. Les séances de questions d’actualité au Gouvernement sont retransmises en direct deux jeudis par mois, de 15 h à 16 h, par Public Sénat et par France 3.

Depuis le printemps 2000, l’Assemblée nationale et le Sénat se partagent l’antenne d’une chaîne de télévision diffusée sur le câble, le satellite et dans l’offre gratuite de la télévision numérique terrestre (TNT) : **la Chaîne parlementaire**. Cette chaîne est également diffusée sur Internet, accessible en ADSL. Elle remplit une mission de service public, d’information et de formation des citoyens par des programmes parlementaires, éducatifs et civiques. L’autonomie éditoriale de chaque assemblée s’incarne dans la création de deux sociétés de programme constituées et contrôlées par chacune d’elles : LCP-AN et Public Sénat. Des éléments visuels et sonores définissent la spécificité de chacune des chaînes. A cet égard, en terme de contenu, Public Sénat développe notamment, conformément à la volonté du Président du Sénat, une programmation spécifique en direction des élus locaux afin de mettre l’accent sur sa mission spécifique de représentant des collectivités territoriales de la République. D’autres émissions sont par ailleurs consacrées à l’Europe et à l’actualité politique internationale grâce à des accords de partenariat avec le Parlement européen, l’ONU et les autres chaînes politiques et parlementaires existant dans le monde.

Enfin, le Sénat est doté d’un **pôle image** qui réalise plus de 20 000 clichés par an, dont les plus représentatifs sont archivés dans une photothèque numérique.

IV – LA COMMUNICATION ÉVÉNEMENTIELLE

L’organisation « d’événements » fait partie intégrante des moyens de la communication institutionnelle du Sénat.

A l’initiative de son Président, le Sénat a mis en œuvre des actions pour renforcer sa mission de représentant des collectivités locales, promouvoir la culture d’entreprise auprès des parlementaires et des citoyens et jeter des passerelles entre le monde politique et celui des entreprises et de la recherche, favoriser la connaissance par les parlementaires du monde judiciaire ...

Les **États généraux des élus locaux** sont organisés dans les différentes régions avec les sénateurs des départements concernés autour d’un thème intéressant la vie locale. Tous les élus de la région y sont invités. Ces réunions débouchent sur des propositions concrètes et ont déjà donné lieu à des modifications législatives.

Depuis 1999, plus d'une centaine de sénateurs ont effectué un stage de deux ou trois jours au sein d'une entreprise, appelé stage d'immersion en entreprise, qui permet aux parlementaires de mieux appréhender la réalité de l'entreprise et d'en comprendre les difficultés. L'aboutissement de ce programme consiste en un bilan, présenté lors des **Rencontres sénatoriales de l'entreprise** organisées au Sénat, des problèmes identifiés par les sénateurs « stagiaires » et susceptibles de nourrir la réflexion de la Haute assemblée. **Ces « Rencontres » prennent désormais place dans le cadre de la « Semaine de l'entrepreneur ».**

Créées en 2000, les **Rencontres sénatoriales de l'apprentissage** sont un rendez-vous annuel qui permet d'évoquer les enjeux et de promouvoir ce mode de formation professionnelle.

La 10^{ème} édition de l'opération **Tremplin Entreprises** se déroulera en juillet 2008. Cet événement de référence en matière de capital risque en France, dont la vocation est de sélectionner les dossiers de création d'entreprises ou de développement d'activité les plus prometteurs, permet à des hommes d'entreprises, lors de deux journées organisées au Sénat, de présenter leur projet à des investisseurs français et internationaux et de rendre possible la levée de capitaux.

Tremplin Recherche, dont la première édition a eu lieu en 2005, repose sur le même concept que **Tremplin Entreprises** et vise à faciliter les échanges entre la recherche et l'entreprise et à mieux faire comprendre les enjeux économiques de ce rapprochement.

Les « **petits déjeuners de l'entreprise** », organisés par la Présidence du Sénat, permettent aux sénateurs de rencontrer, environ tous les quinze jours, de grands capitaines d'industrie.

Le « **Club Senat** » créé à l'initiative du Président du Sénat est un laboratoire d'idées, riche de la diversité de ses membres : acteurs, penseurs et régulateurs de l'économie numérique.

Plusieurs sites sont consacrés à ces événements et sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.entreprises.senat.fr>.

Chaque année, plusieurs **Rendez-vous citoyens du Sénat** déclinés selon différents thèmes : Économie, Histoire, Société, sont l'occasion pour le grand public de venir échanger au Sénat avec les auteurs d'ouvrages, les décideurs économiques, les universitaires et les responsables politiques.

Chaque année, une trentaine de sénateurs se rendent dans plus d'une dizaine de tribunaux de grande instance. Depuis 2003, se déroulent les **Rencontres sénatoriales de la justice** qui ont vocation à dresser le bilan de ces échanges entre tous les participants à cette opération.

Le Sénat s'associe à de multiples manifestations telles les **Journées du Patrimoine**, la **Fête de la Musique** ...

Afin de sensibiliser les jeunes au rôle des sénateurs, le Sénat participe depuis 1994 à la **Semaine de la presse dans l'école**, en organisant, avec l'appui du journal d'information pour enfants *Mon Quotidien*, le concours du meilleur journal de classe sur un thème d'actualité. Ce concours s'adresse aux classes de CM1, CM2, 6^e et 5^e qui sont invitées à réaliser leur propre journal d'actualité sur une maquette en blanc du quotidien, laquelle doit inclure l'interview d'un sénateur du département sur le thème retenu. Dans le cadre de l'éducation à la citoyenneté, le Sénat ouvre ses portes et donne la parole aux jeunes les plus défavorisés dans le cadre d'opérations telles « **Les petits citoyens** » ou « **Talents des cités** ».

Il participe à la sélection des expositions de photographies sur les grilles du Jardin du Luxembourg, rue de Médicis, en assurant le secrétariat du Comité de sélection, et en veillant à leur réalisation. Il s'agit pour le Sénat d'un élément important de sa politique culturelle qui décline sous une forme artistique ses sujets de réflexion.

Lieu de pouvoir, le Sénat se veut aussi un lieu de dialogue et d'échange. Il est devenu un endroit privilégié pour l'organisation de **colloques** à l'initiative de tous ceux qui veulent contribuer, par leurs réflexions, à la vie démocratique (environ 800 par an).

Fiche n° 7.2 – *Public Sénat* : la chaîne de télévision politique et parlementaire

L'essentiel...

La création de la Chaîne parlementaire (dont Public Sénat et LCP - Assemblée nationale partagent le canal) est l'aboutissement d'une réflexion entamée par le Parlement en 1993 qui partait du constat selon lequel les moyens d'expression audiovisuels existants ne rendaient pas compte de la réalité, de la richesse et de l'étendue du rôle de la représentation nationale. Elle traduit l'accord intervenu entre les deux assemblées, après une réflexion poursuivie en commun depuis plusieurs années, en vue de la création d'une chaîne parlementaire et civique.

La France a comblé du même coup un retard sensible par rapport à ses voisins européens ou outre-Atlantique.

La chaîne parlementaire diffusée depuis sa création sur les deux bouquets satellite, sur le câble et Internet, est depuis le 31 mars 2005 accessible gratuitement sur le canal 13 de la Télévision numérique terrestre (TNT) et sur l'ADSL.

I – UNE CRÉATION EN CINQ PHASES

♦ la 1^{ère} phase en 1992 : l'Assemblée nationale s'équipe en matériels audiovisuels

En 1992, l'Assemblée nationale se dote d'un complexe audiovisuel lui permettant d'offrir à toutes les chaînes de télévision un compte-rendu audiovisuel permanent et complet de ses séances et des auditions publiques des commissions, acheminé par fibre optique aux 5 chaînes hertziennes ainsi qu'aux chaînes câblées.

♦ la 2^{ème} phase en 1993 : la naissance de « Canal Assemblée nationale »

Le 2 octobre 1993, « Canal Assemblée nationale » voit le jour : de 7 heures à 19 heures, sur le canal 11 avant la diffusion d'Arte, *Paris-TV câble* retransmet les débats de l'Assemblée nationale, en direct ou en différé aux 140.000 abonnés de Paris et de cinq villes de la région parisienne.

En avril 1994, la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication audiovisuelle est modifiée et le Parlement peut désormais diffuser des programmes sans l'autorisation du CSA.

♦ la 3^{ème} phase en 1996 : « Canal Assemblée nationale » devient « Canal Assemblées »

Depuis avril 1996, les deux assemblées partagent le temps d'antenne du canal utilisé pendant trois ans sur le câble par l'Assemblée nationale. C'est une première étape dans la réalisation d'un projet commun. Les débats sont retransmis selon un temps de programmation établi d'un commun accord, en fonction de l'ordre du jour.

♦ la 4^{ème} phase en 1999 : la création de La Chaîne parlementaire

A l'automne 1999, MM. Christian Poncelet, président du Sénat, et Laurent Fabius, président de l'Assemblée nationale, se mettent d'accord pour créer une véritable chaîne de télévision dont la gestion serait confiée à des professionnels de l'audiovisuel.

Deux propositions de loi identiques sont rédigées par les deux présidents, dont l'exposé des motifs commence ainsi : «*Un accord a été conclu entre les deux assemblées qui présente les caractéristiques suivantes. Il est proposé de créer une chaîne commune aux deux assemblées. Elle agira dans le respect du pluralisme des groupes siégeant dans chacune d'entre elles. Elle sera une chaîne ouverte, prenant pour base la retransmission des débats en séance publique et des travaux des commissions, des délégations ou offices. Elle fera également place aux débats de société, à l'actualité et aux initiatives des collectivités locales, aux travaux du Parlement européen et des parlements étrangers, en utilisant les formes télévisuelles les plus variées et les plus modernes. Information, civisme et pédagogie seront les trois références de cette chaîne tout public, qui devra également, autant qu'il est possible, comporter une part d'interactivité. (...) Pour assurer l'autonomie et la spécificité de chaque assemblée, [cette chaîne] est composée de deux sociétés de programme juridiquement indépendantes.*»

Ces propositions de loi déposées, simultanément et dans les mêmes termes, à l'Assemblée nationale et au Sénat ont été examinées par les commissions des affaires culturelles des deux assemblées et ont donné lieu à deux rapports, rédigés respectivement par M. Didier Mathus au nom de l'Assemblée nationale ([rapport n° 2007](#)) et par M. Jacques Valade au nom du Sénat ([rapport n° 147](#)). Elles ont été adoptées en séance plénière le 16 décembre à l'Assemblée nationale et le 21 décembre 1999 au Sénat. La [loi](#) ainsi adoptée a été promulguée le 30 décembre 1999 et publiée au Journal officiel le 31 décembre 1999.

♦ la 5^{ème} phase au printemps 2000 : La Chaîne parlementaire émet

Les deux sociétés de programme précitées, dénommées respectivement *LCP-AN* pour l'Assemblée nationale et *Public Sénat* pour le Sénat, ont été constituées au début de l'année 2000. Aujourd'hui présidées respectivement par MM. Richard Michel et Jean-Pierre Elkabbach⁸⁸, elles ont commencé à émettre respectivement le 21 mars pour *LCP-AN* et le 25 avril pour *Public Sénat*.

Le premier pays à rediffuser en direct les débats parlementaires fut le Canada dès 1977. En 1992, [C-PAC](#) vit le jour grâce au regroupement d'une trentaine de câblo-opérateurs. Aux États-Unis, [C-SPAN](#), créé par Brian Lamb, existe depuis 1979. Le groupe est désormais constitué de trois chaînes : *C-SPAN 1*, *C-SPAN 2* et *C-SPAN Extra*, et d'une radio.

En Grande-Bretagne, [Parliamentary Channel](#) est entré en service en janvier 1992 à l'initiative des opérateurs du câble. Elle a été remplacée en 1998 par [BBC Parliament](#) qui diffuse 130 heures de débats parlementaires par semaine, ainsi que trois heures de programmes émanant de *C-SPAN*. En Allemagne, [Phoenix](#), filiale de l'ARD et de ZDF, est née en 1997.

II – UNE CHAÎNE ORIGINALE

1 – Pourquoi une chaîne de télévision parlementaire ?

⇒ Remédier à un triste constat

Les moyens d'expression audiovisuels existants, publics ou privés, ne rendent pas compte de la réalité, de la richesse et de l'étendue du rôle de la représentation nationale. Ceci ne tient pas seulement, d'ailleurs, à l'attrait médiatique supposé des « petites phrases », des incidents de séance ou des péripéties liées aux hommes et aux institutions mais tout simplement au fait que l'élaboration de la loi, le contrôle de l'exécutif procèdent d'un travail de fond qui suscite peu l'intérêt des médias et que ne sauraient de toute façon restituer la présentation sommaire et les quelques images auxquels se résument les « sujets » des journaux télévisés. Volontiers anecdotique, inévitablement elliptique, l'image que donne de l'institution parlementaire la presse audiovisuelle est donc bien peu faite pour nourrir le débat démocratique et l'intérêt des citoyens pour la chose publique.

⇒ Respecter une tradition parlementaire nationale

Il s'agit en effet de respecter le principe de la publicité des débats parlementaires, affirmé en 1789 et consacré par la Constitution de 1791. Ainsi, en voulant produire et faire diffuser *La Chaîne Parlementaire*, le Parlement d'aujourd'hui, avec les moyens modernes des nouvelles technologies de l'information, n'agit pas autrement que l'Assemblée nationale de juin 1789 lorsqu'elle s'était préoccupée d'établir et de faire imprimer le procès-verbal de ses séances.

⁸⁸ Président directeur général de *Public Sénat* depuis décembre 1999, M. Jean-Pierre Elkabbach a été reconduit pour trois ans dans cette fonction par le Bureau du Sénat en décembre 2005.

La création de *La Chaîne Parlementaire* renoue donc avec le « devoir de communication » que s'étaient spontanément assigné les premières assemblées parlementaires françaises, et avec le souci de faire participer la collectivité nationale aux travaux de sa représentation et par conséquent de son Parlement.

Ce nouveau service public audiovisuel s'inscrit par conséquent dans la continuité des travaux et des expériences déjà menés par les assemblées parlementaires.

2 – La définition d'un nouveau service public audiovisuel

⇒ Un concept original français

La Chaîne Parlementaire se définit, comme une « chaîne parlementaire et civique » remplissant « une mission de service public, d'information et de formation des citoyens à la vie publique, par des programmes parlementaires, éducatifs et civiques ».

Ses programmes font place, à la présentation et au compte rendu des travaux des deux assemblées, aussi bien sous forme de retransmission directe ou en différé, des débats en séance publique, des travaux des commissions, des délégations ou des offices parlementaires, que d'émissions permettant d'éclairer ou de replacer dans leur contexte la diffusion « brute » des travaux parlementaires. Chaîne « d'information », elle s'ouvre aux débats de société, à l'actualité et aux initiatives des collectivités locales, aux travaux du Parlement européen et des parlements étrangers et comporte des interviews, des reportages, des émissions de plateau... Dans le cadre de sa mission civique et de « formation des citoyens à la vie publique », elle prend en compte les besoins de publics spécifiques : *élus locaux, enseignants, étudiants, public scolaire, et est autant que possible interactive.*

Ce concept ambitieux de « chaîne thématique du débat public » procède d'une initiative purement parlementaire ne correspond donc en fait à aucun « modèle » étranger. Il convient en effet de rappeler que les chaînes américaines et canadienne, les trois chaînes C-SPAN et la chaîne CPAC, créées depuis une vingtaine d'années et considérées comme les exemples les plus réussis de « chaînes parlementaires », procèdent d'initiatives privées, tandis que d'autres expériences étrangères publiques ou privées, au demeurant inégalement couronnées de succès, sont essentiellement ou uniquement centrées sur la retransmission intégrale ou partielle des débats parlementaires.

⇒ La prise en compte des caractères spécifiques de chacune des deux assemblées

La « Charte pour la création d'une chaîne parlementaire et civique », adoptée par les Bureaux des assemblées en décembre 1995, a défini et présenté les principes fondateurs en s'orientant vers la gestion de la chaîne parlementaire par un opérateur délégué. D'autres formules successivement mises à l'étude – constitution d'une société de droit privé, concession de service public, groupement d'intérêt public... – n'ont pas été retenues.

A partir de l'automne 1998, la délégation du Bureau du Sénat chargée de l'audiovisuel a constaté la nécessité de permettre, dans le cadre de la future chaîne, une programmation propre à chaque assemblée. Cette conception a permis de parvenir à un accord avec l'Assemblée nationale :

*** le respect de l'autonomie des assemblées parlementaires**

- *La Chaîne Parlementaire* est exclue du contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel. En effet, au niveau des principes de séparation des pouvoirs, il serait choquant de soumettre des assemblées souveraines au contrôle d'une autorité administrative, fût-elle indépendante⁸⁹.
- La programmation ne diffuse aucune publicité ni aucune émission de télé-achat.
- Les Bureaux des assemblées élaborent à partir de la réglementation générale applicable aux chaînes câblées, les règles particulières adaptées à la spécificité de la mission de *La Chaîne Parlementaire*.

⁸⁹ *La chaîne parlementaire partage cette spécificité avec la chaîne ARTE qui, étant issue d'un traité signé le 2 octobre 1990 entre l'État français et les länders allemands, n'est elle non plus pas soumise au contrôle du CSA.*

- Les assemblées sont seules détentrices du capital de chacune des deux sociétés de programme composant *La Chaîne Parlementaire*, et l'essentiel des ressources de ces sociétés proviennent des dotations annuelles qu'elles leur accordent. Les modalités de la détermination du montant de ces dotations et du contrôle de leur emploi respectent le principe d'autonomie financière des assemblées édicté par l'article 7 de l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Le montant des dotations allouées par chaque assemblée à *La Chaîne Parlementaire* est donc, comme l'ensemble des crédits affectés aux assemblées parlementaires, arrêté par la commission commune composée des Questeurs de l'Assemblée nationale et du Sénat et présidée par un président de Chambre de la Cour des comptes, et le contrôle de leur emploi est confié, dans chaque assemblée, à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer ses comptes.

*** le respect de la spécificité de chacune des assemblées parlementaires**

Une programmation propre à chaque assemblée, conçue et réalisée par deux sociétés de programme constituées par chacune d'elles, est diffusée selon un partage rigoureux du temps d'antenne en heures et en jours.

L'autonomie éditoriale de chaque assemblée s'incarne dans la création de deux sociétés de programme constituées et contrôlées par chacune d'elles, *La Chaîne Parlementaire-Assemblée nationale* et *Public Sénat*.

Public Sénat est une société anonyme de droit privé dotée d'un conseil d'administration ouvert à des personnalités qualifiées.

Des éléments visuels et sonores définissent la spécificité de chacune des chaînes. A cet égard, en terme de contenu, *Public Sénat* développe notamment, conformément à la volonté du Bureau du Sénat, une programmation spécifique en direction des élus locaux afin de mettre l'accent sur le *bonus constitutionnel* du Sénat c'est-à-dire sa fonction, - outre son rôle d'assemblée parlementaire à part entière -, de représentant des collectivités territoriales de la République. Ainsi, la chaîne retransmet-elle des séances d'assemblées territoriales lorsqu'elles peuvent intéresser une audience nationale, ou bien les congrès d'associations telles que l'Association des maires de France, l'Association des départements de France ou l'Association des maires de grandes villes de France. En outre, une émission quotidienne (« Décentrez-vous ! ») réalisée grâce à un car de transmission par satellite, permet d'interroger chaque jour élus locaux et citoyens actifs dans leur commune. Et les sept chaînes de télévision locales diffusées par voie hertziennes partenaires de *Public Sénat*⁹⁰ lui envoient régulièrement des sujets sur l'activité politique locale.

Public Sénat est également largement ouverte sur l'Europe grâce à un accord de partenariat avec le Parlement européen, sur les travaux de l'ONU, grâce à un partenariat signé avec le Secrétaire Général, Kofi Annan et sur les travaux des parlements étrangers grâce à des partenariats avec les chaînes américaine (C-SPAN), canadienne (CPAC) et allemande (Phoenix).

La chaîne retransmet enfin en direct, de grands événements politiques et publics comme les congrès ou meetings de partis et d'organisations syndicales et les Sommets bilatéraux ou internationaux. En diffusant ces manifestations intégralement et en direct, elle souhaite permettre à chacun de se forger une opinion en toute indépendance, sans filtre ni intermédiation. Le direct est la garantie que les opinions d'une personnalité publique ne seront pas tronqués ou sortis de leur contexte.

III – UNE CHAÎNE DÉSORMAIS DIFFUSÉE NATIONALEMENT ET GRATUITEMENT GRÂCE À LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE

La loi du 31 décembre 1999 portant création de la Chaîne Parlementaire prévoyait dans son article 3 une clause dite de « Must Carry » faisant obligation aux opérateurs du câble et du satellite de mettre gratuitement la chaîne parlementaire à la disposition de l'ensemble de leurs abonnés. En l'absence de fréquence hertzienne disponible, cette clause visait à assurer l'exposition la plus large à la chaîne.

⁹⁰ TLM à Lyon, TLT à Toulouse, TV7 à Bordeaux, Clermont 1^{ère} à Clermont-Ferrand, Canal 32 à Troyes, l'Union des télévisions locales de pays, la chaîne Marseille..

Dès sa création en avril 2000, Public Sénat a également assuré la diffusion de son signal en direct sur Internet, d'abord sur le site du Sénat qui hébergeait ses pages, puis sur son site propre www.publicsenat.fr (depuis janvier 2008, Public Sénat propose ses émissions sur Internet 24 heures sur 24).

Enfin, la Chaîne Parlementaire est présente dans l'offre gratuite de la Télévision Numérique Terrestre (TNT) qui a été lancée depuis le 31 mars 2005. La TNT permet aux foyers raccordés à une antenne "râteau" de recevoir une offre gratuite de 18 chaînes publiques et privées, nationales et locales en qualité numérique (4 millions d'adaptateurs équipent aujourd'hui les foyers français). Son extension préfigure l'abandon de la diffusion hertzienne analogique qui devrait être total en 2011.

Fin 2007, l'objectif de 85 % de couverture de la population par la TNT a été atteint.

TROISIÈME PARTIE :
L'ADMINISTRATION DU SÉNAT

CHAPITRE VIII – LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DU SÉNAT

- Fiche 8.1** ••• Les Questeurs du Sénat
- Fiche 8.2** ••• Le déroulement des réunions de Questure
- Fiche 8.3** ••• La procédure d'élaboration et d'instruction des dossiers de Questure
- Fiche 8.4** ••• L'établissement et l'exécution du budget du Sénat

Fiche n° 8.1 – Les Questeurs du Sénat

L'essentiel...

De tous temps, fait remarquer Eugène Pierre dans son traité de droit politique, électoral et parlementaire, « *les représentants du pays ont choisi dans leur propre sein des membres chargés de veiller à ce qu'aucune préoccupation matérielle ne vienne entraver ou troubler la marche du travail législatif* ».

Ce rôle est rempli par les questeurs dont la dénomination date du sénatus-consulte du 28 frimaire an XII (20 décembre 1803).

Les trois questeurs du Sénat sont élus par les sénateurs en même temps que les autres membres du Bureau, dont ils sont membres. Ils sont plus spécialement chargés de la direction des services au plan administratif, sous le contrôle du Bureau (art. 101 du Règlement du Sénat).

En pratique, les questeurs gèrent tous les aspects matériels et administratifs de la vie du Sénat et disposent, à cet effet, d'un pouvoir réglementaire et de nomination qu'ils exercent, le cas échéant conjointement avec le Président du Sénat, à travers des arrêtés et des décisions.

Les questeurs agissent collégalement, au sein du Conseil de Questure. Tous les trois mois, le Conseil de Questure charge un des questeurs –le questeur délégué- d'exercer en son nom un certain nombre de fonctions courantes, comme le mandatement des sommes dues par le Sénat à ses fournisseurs.

I – LE STATUT DES QUESTEURS DU SÉNAT

I – Le mode de désignation des questeurs

Les questeurs sont élus pour trois ans à l'occasion de chaque renouvellement partiel. Ils sont élus par les sénateurs dans le processus d'élection des membres du Bureau dont ils sont membres. L'élection des vice-présidents et des questeurs a lieu dans la séance qui suit celle de l'élection du Président du Sénat. Cette élection a lieu au scrutin secret, par scrutins séparés et par bulletins plurinominaux (article 3.7 du Règlement du Sénat). Chaque sénateur vote avec deux bulletins distincts, l'un portant les noms de six candidats aux postes de vice-présidents, l'autre portant les noms de trois candidats questeurs. Si la majorité absolue des suffrages n'a pas été acquise au premier et au second tour, au troisième tour la majorité relative suffit ; en cas d'égalité des suffrages, le Président proclame élu le plus âgé (article 3.8).

En pratique, le principe de représentation des différents groupes politiques au sein du Bureau étant acquis, comme en témoigne la répartition « à la représentation proportionnelle des groupes et compte tenu de la représentation acquise aux groupes aux autres postes du Bureau » des postes de secrétaires (article 3.9), il y a généralement un consensus entre les groupes politiques pour la répartition des postes de vice-présidents et de questeurs. Rien n'empêche, en revanche, que plusieurs candidatures s'expriment au sein du même groupe, auquel il appartiendra de sélectionner son candidat «en interne», le cas échéant par élection.

Au Sénat, il est d'usage constant que les trois questeurs appartiennent à des groupes politiques de différente sensibilité, dont un issu de l'opposition à la majorité sénatoriale. Le renouvellement de 2004 a tiré la conséquence du poids du groupe UMP (qui dispose de deux sièges de questeurs), le troisième siège ayant été attribué à un membre du groupe socialiste.

2 - Statut juridique

Les questeurs du Sénat peuvent exercer sans restriction l'intégralité de leur mandat parlementaire et sont pleinement associés aux travaux des commissions permanentes, rouage essentiel de l'activité législative du Parlement (ceci n'était pas le cas avant 1989, les questeurs ne pouvaient être membres des commissions permanentes).

En revanche, pas plus que les autres membres du Bureau, les questeurs ne peuvent pas être désignés membres de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes (article 103.3), exclusion logique puisque cette commission a précisément pour fonction de contrôler les comptes des questeurs.

3 – Moyens matériels d'exercice de la fonction de questeur

Les questeurs, indépendamment de leur indemnité parlementaire, perçoivent une indemnité spécifique de fonction. Ils se voient attribuer un bureau ès qualités dans le Palais du Luxembourg, parmi les bureaux réservés aux dignitaires et disposent, en outre, d'un appartement de fonction à proximité du Sénat, qu'ils utilisent, notamment, pour l'organisation des manifestations liées à leurs fonctions. Ils ont enfin droit à une voiture de fonction avec chauffeur.

II – LE RÔLE DES QUESTEURS

1 - Les Questeurs, membres du Bureau du Sénat

En tant que membres, les questeurs participent aux délibérations du Bureau (cf. fiche correspondante), dont certaines portent sur des matières de nature administrative.

Ainsi, en ce qui concerne *l'organisation des services et le fonctionnement administratif* du Sénat, le Bureau a des compétences très larges, la gestion quotidienne étant cependant assurée par les questeurs : aux termes de l'article 101 du Règlement du Sénat, le Bureau a, au point de vue administratif, l'autorité sur les services, les questeurs en assurant la direction sous son contrôle.

Le Bureau dispose ainsi d'un pouvoir réglementaire étendu. Il adopte le Règlement intérieur qui fixe l'organisation, les attributions et le fonctionnement des services ainsi que le statut du personnel et les rapports entre l'administration du Sénat et les organisations professionnelles. Il détermine par un règlement spécial les règles applicables à la comptabilité autonome du Sénat.

Le Bureau est investi d'un pouvoir de nomination aux grades les plus élevés de la fonction publique sénatoriale : il nomme ainsi les secrétaires généraux et les directeurs de service.

Plus généralement, il peut être saisi -par le président, par les questeurs, ou par tout autre de ses membres- de toute question concernant la marche des services ou le fonctionnement administratif du Sénat.

Le Bureau se réunit une fois par mois environ. Au cours de ces réunions, il délibère sur le rapport du président ou des questeurs. Les questions relatives aux moyens mis à la disposition des sénateurs, au statut du personnel et à son application, ou aux missions d'information, comptent parmi celles qui viennent le plus régulièrement à l'ordre du jour.

2 - Les Questeurs, membres du Conseil de Questure

Les trois questeurs ont dans leurs attributions la responsabilité de la gestion de l'ensemble de l'administration du Sénat, sous le contrôle du Bureau.

Leur fonction découle directement du principe d'autonomie administrative des assemblées parlementaires consacré par la tradition républicaine française et qui constitue une des garanties de leur indépendance vis-à-vis de l'exécutif. De ce principe découle que les assemblées doivent pouvoir gérer elles-mêmes leur administration, leur personnel et leurs crédits, sans être tributaires de décisions du pouvoir exécutif.

Les trois questeurs du Sénat exercent, en application de l'article 101 du Règlement, la direction des services «au point de vue administratif», sous le contrôle du Bureau.

Ils agissent collégalement au sein d'un Conseil de Questure qui se réunit chaque semaine pour délibérer de toutes les questions entrant dans ses compétences. Ils sont assistés d'un Secrétaire général de la Questure qui assume le secrétariat des réunions de Questure et dirige les services administratifs, d'un directeur général des services administratifs qui assure leur coordination et d'un directeur du service du Cabinet des questeurs et de la sécurité qui établit le procès-verbal des réunions et assure la publicité des décisions de questure au sein du Sénat. Le Secrétaire général du Sénat qui dirige, sous l'autorité du Président, les services législatifs, est présent aux réunions de Questure et tient le Président informé des décisions qui y sont prises.

A - Administration générale

Le Conseil de Questure connaît de l'ensemble des problèmes d'administration générale et de gestion que posent les conditions d'exercice du mandat parlementaire de leurs collègues sénateurs. Ils assument une responsabilité directe dans une série de domaines tels que les moyens matériels mis à la disposition des sénateurs, la gestion du personnel, la conservation du palais et de ses dépendances.

B - Sécurité

Les questeurs sont également amenés à intervenir en matière de sécurité intérieure et extérieure du Sénat par délégation du Président et sont investis d'un pouvoir réglementaire très étendu sur la police du jardin du Luxembourg.

C - Préparation et exécution du budget

Le Conseil de Questure est en charge de la préparation et de l'exécution du budget du Sénat.

a - La préparation

Aux termes de l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, le Sénat jouit de l'autonomie financière. Les crédits nécessaires à son fonctionnement font l'objet de propositions préparées par les Questeurs.

Les Questeurs déterminent librement le budget du Sénat sur la base des propositions du Secrétaire général de la Questure fondées sur un projet élaboré, sous l'autorité de ce dernier, par le Directeur du Service du Budget. Les Questeurs fixent, en conséquence, le montant des crédits d'État nécessaires à l'exécution du budget ainsi déterminé.

L'article 7 de l'ordonnance précitée prévoit que ces crédits sont alors arrêtés par une Commission commune, présidée par un magistrat de la Cour des comptes et composée des Conseils de Questure des deux Assemblées.

Cette commission élabore un rapport annexé au projet de loi de finances, qui est intégré dans le fascicule bleu relatif à la mission « Pouvoirs publics ». Ce rapport expose les budgets des deux Assemblées et justifie ainsi les dotations de l'État qui sont inscrites à leur profit. L'inscription des crédits arrêtés par la Commission commune s'impose au Gouvernement.

b - L'exécution

Les dépenses sont engagées par les Questeurs sur les propositions élaborées par les services sous l'autorité du Secrétaire général de la Questure.

Les services exécutent les dépenses, dont le Directeur du Service du Budget s'assure de la régularité. Le Secrétaire général de la Questure liquide les dépenses ainsi vérifiées, dont l'ordonnancement appartient aux Questeurs.

Les paiements sont alors effectués par le Trésorier du Sénat. Ainsi, l'exécution du budget de la Haute Assemblée est-elle assurée dans le respect du principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable.

c - Le contrôle sur l'exécution du budget

L'article 103 du Règlement du Sénat confie la vérification et l'apurement de ses comptes à une Commission spéciale élue à l'ouverture de chaque session ordinaire.

Cette commission doit assurer la représentation de tous les groupes politiques. Son effectif, fixé à dix membres, peut être augmenté pour assurer cette représentation.

A la clôture de l'exercice, les Questeurs adoptent le compte administratif établi par le Directeur du Service du Budget sous l'autorité du Secrétaire général de la Questure, et le compte de gestion préparé par le Trésorier.

C'est sur la base de ces documents que la Commission spéciale autorise les Questeurs à arrêter définitivement les comptes de l'exercice et à donner quitus de leur gestion au Trésorier et aux fonctionnaires appelés à gérer directement des fonds.

La Commission spéciale peut effectuer des contrôles sur pièces et sur place et entend les Questeurs, avant la clôture de ses travaux, sur la base du questionnaire qu'elle leur a soumis.

Soucieux d'appliquer les principes posés par l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances dans le respect de son autonomie, le Sénat s'apprête à définir les modalités particulières selon lesquelles une expertise indépendante appuiera la Commission spéciale afin de donner à la Cour des comptes, dans le cadre de la mission générale de certification des comptes de l'État confiée à cette dernière, une assurance raisonnable sur la régularité, la sincérité et la fidélité de ses comptes.

D'une manière plus générale, la gestion budgétaire et comptable du Sénat a été mise en conformité avec les principes directeurs de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

3 - Le Questeur délégué

L'un des questeurs a, par roulement pour une période trimestrielle, la qualité de Questeur délégué. A ce titre, il est l'ordonnateur des dépenses et sa signature est indispensable pour assurer leur paiement. Il est signataire des arrêtés, des décisions, des procès-verbaux des Conseils de Questure, des actes de nature contractuelle, et des courriers adressés par le Conseil de Questure.

Pendant la période qui sépare les réunions du Conseil de Questure, en cas d'urgence et en l'absence des autres questeurs, il peut prendre des mesures qui normalement incomberaient au Conseil de Questure auquel il rend compte lors de sa plus prochaine réunion.

Fiche n° 8.2 – Le déroulement des réunions de Questure

I - LA PHASE PRÉPARATOIRE DE LA RÉUNION

Cette phase comporte deux étapes :

- **L'établissement de l'ordre du jour**

L'ordre du jour des réunions de Questure est préparé le lundi matin par le secrétaire général de la Questure, assisté par le directeur général des services administratifs et le directeur du service du Cabinet des Questeurs et de la sécurité, sur la base des «dossiers de Questure» envoyés au secrétaire général de la Questure par les différents services⁹¹.

L'**ordre du jour** remis à chaque membre du Conseil de Questure est établi en respectant un ordre préétabli de présentation des dossiers. Cet ordre de présentation est toujours le même et comporte les dossiers relatifs aux dépenses occasionnées par l'organisation de déplacements ou de manifestations diverses, les dossiers relatifs aux problèmes courants de gestion budgétaire et de sécurité sociale, les dossiers relatifs aux questions de personnel, puis de communication, d'informatique, de matériel, de bâtiments et, enfin, les «questions diverses». L'étude d'un dossier ponctuel important peut faire l'objet d'un rubriquage à part en tête de l'ordre du jour. Il en est ainsi notamment des dossiers relatifs aux budgets et dotations du Sénat.

- **L'établissement du dossier de Questure** remis à chaque participant

Ce dossier comporte, outre l'ordre du jour précité et en suivant l'ordre de ce dernier, autant de sous-dossiers synthétiques comportant les éléments essentiels d'appréciation nécessaires à la prise des décisions concernant chacun des points à l'ordre du jour.

Chacun de ces sous-dossiers comporte en général un bref exposé du directeur du service concerné sur la problématique de la décision à prendre et sur l'exposé des solutions proposées, des pièces de référence éventuelles (courriers cités notamment, devis, etc.) et, enfin, un projet de «décision de Questure» résumant selon une forme très concise et très précise la décision prise afin d'assurer sa diffusion et sa bonne exécution par les services concernés. Il est à noter qu'en vue de faciliter le maniement de ce dossier, chaque service utilise une couleur donnée pour les sous-dossiers qu'il présente.

II - LES PARTICIPANTS AU CONSEIL DE QUESTURE

Sont présents lors des réunions de Questure, aux côtés des trois questeurs, le secrétaire général de la Présidence, responsable des services législatifs et le secrétaire général de la Questure, responsable des services administratifs, chargé du secrétariat du Conseil de Questure et de la présentation des dossiers. Il est assisté par le directeur général des services administratifs, qu'il peut appeler à commenter certains dossiers à sa place (ce qu'il fait couramment pour les dossiers concernant en particulier les questions de mobilier, de bâtiments et de travaux, de passation de marchés, voire certains dossiers relatifs à l'équipement informatique).

Assiste également à ces réunions, le directeur du service du Cabinet des questeurs et de la sécurité qui est chargé de préparer le procès-verbal des décisions du Conseil de Questure.

A titre exceptionnel, un directeur de service peut être invité par le Secrétaire général de la Questure à venir présenter un dossier directement devant le Conseil de Questure.

⁹¹ Les différents dossiers doivent être remis en temps utile, soit avant le vendredi midi au plus tard, afin que le Secrétaire général de la Questure assisté par le directeur général des services administratifs puissent en prendre connaissance et en discuter, le cas échéant, avec les directeurs de service concernés afin de les inscrire à l'ordre du jour de la réunion de Questure suivante (ou de décider d'en différer l'inscription).

III - LE DÉROULEMENT DES RÉUNIONS DE QUESTURE

Le Conseil de Questure se réunit dans le bureau de l'un des questeurs, en principe une fois par semaine (le mardi ou le mercredi, le plus souvent à 10 h 00) lorsque le Sénat est en session. Lorsque le Sénat ne siège pas, notamment pendant l'intersession entre le 1^{er} juillet et le 1^{er} octobre, il y a environ 3 (ou 4) réunions de Questure en juillet, aucune en août et 3 (ou 4) en septembre. Au total, on compte environ 35 à 40 réunions de Questure par an. Les réunions durent environ une heure.

Le secrétaire général de la Questure joue le rôle administratif le plus important en commentant (aussi synthétiquement que possible) chacun des dossiers inscrits à l'ordre du jour et en répondant aux questions éventuelles des questeurs. Pour certains dossiers, il cède la parole au directeur général des services administratifs.

Il n'y a pas de vote formel sur les dossiers, les questeurs les approuvant (cas le plus fréquent), les rejetant (cas rare), les modifiant ou demandant une nouvelle présentation plus approfondie ou réorientée qui sera réexaminée lors d'une réunion de Questure ultérieure, par consentement. Il arrive qu'un questeur marque son désaccord avec une décision prise par ses deux collègues mais, une fois adoptées, les décisions sont collectives et définitives et les débats du Conseil de Questure sont confidentiels.

Il n'est pas rare qu'au début ou à la fin de la réunion de Questure, les questeurs abordent de manière informelle un certain nombre de questions relatives à la gestion générale du Sénat. Les débats en Conseil de Questure sont largement consensuels et empreints d'une grande franchise et d'une réelle cordialité entre les questeurs confortés par l'habitude de travailler ensemble ainsi que par le caractère confidentiel de leurs délibérations.

IV - LA MISE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS À L'ISSUE DES RÉUNIONS DE QUESTURE

Cette mise en œuvre est effectuée par deux moyens, l'un formel, l'autre informel.

• Moyen formel

Chaque réunion de Questure donne lieu à un «Registre des arrêtés et décisions de Questure». Chaque décision est numérotée à la suite du millésime de l'année en cours (exemple : 2008-0001, etc.). Il y a ainsi environ 1 500 décisions de Questure par an. Les décisions concises et rédigées selon un code formel strict destiné à en faciliter la lecture sont, d'une part, envoyées aux services ou aux personnes concernés par leur exécution et, d'autre part, intégrées dans une base de données informatique destinée à faciliter les recherches.

La formalisation définitive des décisions de Questure, préparées sous forme de projet par les services concernés, est effectuée par le secrétaire général de la Questure, le directeur général des services administratifs et le directeur du service du Cabinet des questeurs et de la sécurité, afin de prendre en compte les modifications éventuellement apportées par les questeurs et d'améliorer la concision et la normalisation de leur rédaction. Ce travail a, en général, lieu à l'issue même de la réunion de Questure afin que les décisions de Questure puissent être définitivement prêtes dès la fin de la semaine. Elles sont ensuite paraphées par les trois questeurs et transmises aux intéressés, en général le mercredi suivant, soit environ une semaine après leur adoption.

• Moyen informel

Dès le jeudi qui suit chaque réunion de Questure, le secrétaire général de la Questure réunit l'ensemble des directeurs des services administratifs afin de leur exposer le contenu des décisions prises par le Conseil de Questure ainsi que l'état d'esprit et les finalités générales qui ont présidé à leur adoption. Ces réunions hebdomadaires d'information et de concertation s'avèrent essentielles pour l'éclairage général et la coordination de l'action des services administratifs du Sénat autour des lignes générales ou particulières adoptées en Conseil de Questure.

Fiche n° 8.3 – La procédure d'élaboration et d'instruction des dossiers de Questure

La notion de «dossier de Questure» recouvre une réalité administrative assez diverse. Il s'agit du résultat de l'instruction d'une question d'ordre générale ou particulière par les services qui pourra donner lieu à une décision du Conseil de Questure ou du Bureau du Sénat (dont le Conseil de Questure prendra acte) ou du Président et des Questeurs.

I - L'INSTRUCTION AU SEIN DES SERVICES

De leur propre initiative, ou dans le cadre des règlements en vigueur (avancement du personnel par exemple) ou à la suite d'une demande émanant d'un organe du Sénat (Président, commissions, groupes d'études ou d'amitié, groupes politiques....) ou d'un sénateur ou d'un autre service, voire d'un tiers, les services sont amenés à instruire des dossiers dont l'objectif est de permettre aux questeurs de prendre une décision.

Cette instruction est menée sur le plan réglementaire, sur le plan technique, sur le plan de l'organisation et des méthodes et sur le plan financier, voire sur celui de l'opportunité par le service instructeur.

Si le dossier concerne plusieurs services, l'instruction pourra être conjointe, la coordination sera effectuée, le cas échéant, par le directeur général des services administratifs.

Aux termes de l'instruction, le service instructeur rédige un rapport qui présente l'état de la question et propose des recommandations ou des projets de décision aux questeurs.

II - L'INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR DU CONSEIL DE QUESTURE

Ce dossier, dit « dossier de Questure », est adressé au secrétaire général de la Questure qui après sa lecture décide s'il est en état d'être présenté en Conseil de Questure ou si un complément d'instruction est nécessaire. Dans la pratique, le service instructeur est souvent amené à consulter le secrétaire général de la Questure ou le directeur général des services administratifs en cours d'instruction ou juste avant la mise au point définitive du rapport.

III - L'EXAMEN DU DOSSIER PAR LES QUESTEURS

Les dossiers inscrits à l'ordre du jour sont transmis aux questeurs quelques jours avant la réunion du Conseil. Ils peuvent demander des explications au secrétaire général ou au directeur du service instructeur.

En réunion, le dossier est présenté par le secrétaire général ou le directeur général. Les questeurs peuvent approuver telles quelles les recommandations ou décisions, ils peuvent modifier certaines décisions, ils peuvent en reporter l'examen, ils peuvent rejeter le projet de décision.

Les décisions sont très généralement le résultat d'un consensus au sein du Conseil de Questure.

IV - LA NATURE DES DÉCISIONS

Selon les cas, il peut s'agir :

- de décisions d'autorisation de dépenses. Certaines dépenses courantes ne donnent pas lieu à décision particulière. Les directeurs sont autorisés à les engager sur la base du budget qui leur est alloué pour ce type de dépenses dans la limite des crédits inscrits sur la ligne budgétaire concernée au sein du budget annuel du Sénat (dotation). Les dépenses importantes par leur montant ou exceptionnelles par leur nature sont soumises à autorisation particulière. Certaines dépenses du service de l'architecture, des bâtiments et jardins peuvent être exécutées sur la base d'un programme des travaux arrêté par le Conseil de Questure ;
- de décisions de liquidation de dépenses. Dans la plupart des cas, les dépenses sont vérifiées par le service qui a effectué l'engagement, contrôlées par le service comptable et liquidées par le secrétaire général de la Questure, avant leur ordonnancement par le questeur délégué ;
- de décisions d'engagement d'une procédure de marché public. Les questeurs approuvent l'opportunité des travaux, des études ou des acquisitions de fournitures ou de services et décident le lancement d'un marché dans le respect de la réglementation propre au Sénat en matière de marchés publics (composée d'un arrêté du Bureau et d'un arrêté des Questeurs) et du Code des marchés publics. La procédure sera conduite par le service instructeur sous le contrôle du directeur général des services administratifs qui préside les commissions d'ouverture des plis et les commissions d'appels d'offres. Au terme de la procédure, un dossier sera présenté au Conseil de Questure qui approuvera le choix du candidat retenu et le contenu de son offre ; les plus petits marchés sont lancés et attribués par le directeur du service instructeur ;
- de décisions ou d'arrêtés notamment dans le cas du règlement de certaines situations générales ou individuelles concernant le personnel fonctionnaire du Sénat ;
- de prise d'acte de décisions du Bureau, de rapports d'orientation d'un service n'appelant pas de décisions immédiates, de courriers (du président d'une organisation professionnelle représentative du personnel ou de tiers) ;
- de décisions administratives n'impliquant aucune dépense (affectation d'un bureau par exemple).

Fiche n° 8.4 – L'établissement et l'exécution du budget du Sénat

L'essentiel...

Aux termes de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, « *chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière* ».

L'organisation financière et comptable du Sénat s'efforce à chaque stade, d'une part, de préparation et de vote et, d'autre part, d'exécution et de contrôle du budget, de concilier la mise en œuvre de ce principe d'autonomie avec celle des principes qui régissent la comptabilité publique de l'État.

A compter de l'exercice 2002, le Sénat a adopté le plan comptable général 1999 ainsi qu'une méthode budgétaire et comptable conforme aux orientations contenues dans la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)⁹².

I - L'ÉLABORATION ET LE VOTE DU BUDGET

1 - L'élaboration du projet du budget : l'intervention d'une « commission commune »

Le deuxième alinéa de l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précise que les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les Questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des Questeurs des deux assemblées. Cette commission délibère sous la présidence d'un président de chambre à la Cour des comptes désigné par le premier Président de cette juridiction. Deux magistrats de la Cour des comptes désignés par la même autorité assistent la commission ; ils ont voix consultative dans ses délibérations.

Le calendrier de cette préparation est le suivant. Le service du Budget et de la Comptabilité établit au courant du mois de mai un projet qui est approuvé par le Conseil de Questure et transmis, tout comme celui relatif à l'Assemblée nationale, dans la deuxième quinzaine du mois de juin, au président de la Commission commune.

2 - Le vote du budget

Les propositions budgétaires arrêtées à la fin du mois de juin ou au début du mois de juillet par la Commission commune sont inscrites au projet de loi de Finances de l'année considérée et votées dans les mêmes conditions que les autres crédits.

Concernant le Sénat, ces crédits figurent depuis la loi de finances pour 2006 dans la mission « Pouvoirs publics », au sein d'une dotation qui se compose de plusieurs actions :

- Action « Sénat » ;
- Action « Jardin du Luxembourg » ;
- Action « Musée du Luxembourg ».

Les crédits consacrés à la chaîne parlementaire « Public Sénat » figurent dans une action spécifique de la dotation « chaîne parlementaire », au sein de la même mission.

⁹² Une refonte du règlement de comptabilité du Sénat (dont la dernière version, qui date de 1972, est désormais largement obsolète) tirera les conséquences de ces réformes au cours de l'année 2008. Au cours de sa réunion du 5 février 2008, le Bureau du Sénat a examiné la mise en œuvre de la certification des comptes du Sénat et la refonte à venir du Règlement de comptabilité.

II - L'EXÉCUTION ET LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

1 - L'exécution du budget

Le Règlement sur la comptabilité des recettes et des dépenses, arrêté par le Bureau du Sénat, définit les conditions d'exécution du budget du Sénat, tant en ce qui concerne l'engagement des dépenses que leur liquidation, leur mandatement et leur paiement. Ce règlement, dont la rédaction actuelle remonte à 1972, est en cours de refonte, pour tirer toutes les conséquences des évolutions du système d'information comptable du Sénat et de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (sur la LOLF, cf. fiche n° 3.14).

a - L'engagement des dépenses

L'engagement des dépenses se conforme aux principes de la comptabilité publique :

- * l'annualité dans la mesure où les crédits sont engagés sur un seul exercice.
- * la spécialité, puisque les crédits doivent être engagés aux fins de pourvoir aux dépenses pour lesquelles ils ont été initialement destinés, même si des virements de crédits entre comptes peuvent être effectués après autorisation du Conseil de Questure.
- * la responsabilité du pouvoir politique car les crédits sont engagés par décision des Questeurs, comme ils le sont par décision des ministres dans les administrations centrales de l'État. Dans le même esprit, les Questeurs ne peuvent engager des dépenses au-delà des crédits disponibles.

Enfin, le Règlement de comptabilité prévoit que les marchés de travaux, fournitures ou services sont passés dans les formes et conditions prévues par le code des marchés publics.

b - La liquidation des dépenses

La liquidation des dépenses -c'est-à-dire la constatation de la bonne exécution des faits de dépenses ouvrant droit aux créanciers- est préparée par les services du Sénat et arrêtée par le Secrétaire général de la Questure.

c - Le mandatement et le paiement

Les mandats de dépenses sont préparés par les services dépensiers sous le contrôle du directeur du service du Budget et de la Comptabilité.

Les arrêtés d'ordonnancement des mandats qui valent ordre de payer aux titulaires de créances conformément aux arrêtés de liquidation, sont pris par le Questeur délégué.

En vertu du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, les paiements sont de la responsabilité du service de la Trésorerie qui joue le rôle du comptable quand le service du Budget et de la Comptabilité représente l'ordonnateur.

2 - Le contrôle de l'exécution du budget et des comptes du Sénat : l'intervention d'une « commission spéciale » et d'une entité tierce

Conformément au principe de l'autonomie des assemblées parlementaires, l'exécution du budget n'est pas contrôlée par une autorité externe mais par une instance désignée en son sein par le Sénat lui-même. Ainsi, l'article 103 du Règlement du Sénat prévoit, pour le contrôle de l'exécution de chaque exercice, la nomination d'une commission spéciale de dix⁹³ membres au sein de laquelle tous les groupes politiques sont représentés. Cette commission - dont le Bureau se compose d'un président, d'un vice-président et d'un secrétaire-rapporteur - est chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat.

A cet effet, chaque année, dans les deux mois de la clôture de l'exercice, le directeur du service du Budget et de la Comptabilité établit un rapport qui retrace l'ensemble des dépenses effectuées au cours de celui-ci. Ce document est soumis au secrétaire général de la Questure et constitue, après approbation des Questeurs, le Compte administratif du Sénat.

⁹³ou plus pour satisfaire, le cas échéant, à l'obligation de représentation de tous les groupes politiques au sein de la commission ; tel est le cas de la commission nommée en octobre 2005, dont l'effectif a dû être porté à 11 membres.

Dès approbation du Conseil de Questure, ledit compte est remis à chacun des membres de la Commission chargée de vérifier et d'apurer les comptes, avec le compte de gestion du Trésorier et celui de la Caisse des retraites.

Cette commission procède, éventuellement sur pièces, aux contrôles et aux vérifications qu'elle juge utile d'opérer. Par ailleurs, la tradition s'est établie d'entendre les Questeurs sur leur gestion pour l'exercice considéré ainsi que le Président du Conseil d'administration de la chaîne « Public Sénat ».

Dans les trois mois de sa saisine, la commission remet un rapport autorisant les Questeurs à arrêter définitivement les comptes de l'exercice et à donner quitus aux fonctionnaires responsables (Trésorier, Directeur du Patrimoine mobilier pour les buvettes et Directeur de la Communication pour l'Espace-Librairie). Elle autorise également les Questeurs à arrêter définitivement la subvention à la société de programmes « Public Sénat » ainsi que les comptes des représentants français au Parlement européen qui ont choisi, pour la gestion de leurs indemnités, le rattachement à la Haute Assemblée.

En cas d'irrégularités comptables, la commission en rend compte au Président du Sénat.

Sur la base du rapport de la Commission spéciale, le Conseil de Questure arrête définitivement les comptes de l'exercice et octroie quitus de leur gestion au Trésorier et aux autres Directeurs en charge.

En outre, pour permettre à la Cour des comptes, chargée, en application de la LOLF, de certifier les comptes de l'État, d'avoir une assurance raisonnable sur la qualité des comptes du Sénat, dans le respect du principe d'autonomie des Assemblées parlementaires, une convention a été conclue avec le Conseil supérieur de l'Ordre des Experts-comptables.

Cette convention confie au Conseil supérieur, soutenu dans sa mission par des cabinets d'expertise comptable choisis selon ses propres règles d'appel à candidatures, l'examen des comptes du Sénat. Les conclusions du Conseil supérieur sont transmises à la Cour des comptes par la Commission spéciale et viennent à l'appui de l'acte de certification des comptes de l'État, dans lesquels ceux du Sénat sont intégrés.

Depuis l'exercice 2002, le Sénat publie un rapport sur ses comptes qui comprend un compte rendu d'exécution budgétaire, un compte de résultat, un bilan ainsi que les comptes de son régime de retraites et de son régime autonome de sécurité sociale.

A compter de 2008 (rapport sur 2007), le rapport sur l'exercice sera complété par les conclusions du Conseil supérieur de l'Ordre des Experts-comptables.



A titre indicatif, le budget prévisionnel, pour le Sénat (hors Jardin et Musée du Luxembourg) pour 2008, a été arrêté à 323.905.000 €.

CHAPITRE IX – LES COLLABORATEURS DU SÉNAT ET DES SÉNATEURS

- Fiche 9.1** ●●● L'administration sénatoriale : l'autonomie statutaire, volet de l'autonomie administrative du Sénat
- Fiche 9.2** ●●● Le statut des fonctionnaires du Sénat
- Fiche 9.3** ●●● L'administration du Sénat : effectifs, cadres et structures
- Fiche 9.4** ●●● Les assistants parlementaires, collaborateurs personnels des sénateurs
- Fiche 9.5** ●●● Les secrétariats des groupes politiques
- Fiche 9.6** ●●● Une structure particulière : le Cabinet du Président du Sénat

Fiche n° 9.1 – L'administration sénatoriale : l'autonomie statutaire, volet de l'autonomie administrative du Sénat

L'essentiel...

Une pleine compétence a été reconnue aux assemblées parlementaires pour déterminer le statut de leurs personnels et pour organiser le recrutement de ces derniers par des concours spécifiques.

L'autonomie statutaire des fonctionnaires parlementaires est un des volets de l'autonomie administrative de chacune des assemblées parlementaires à l'égard du pouvoir exécutif et à l'égard de l'autre chambre, **élément fondamental de la séparation des pouvoirs procédant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**. Pour autant, la fonction publique parlementaire bénéficie de garanties légales que ses statuts propres –à l'Assemblée nationale comme au Sénat- sont tenus de respecter, sous le contrôle, en cas de litige individuel, des juridictions administratives.

Du fait de son autonomie, la fonction publique parlementaire a su conserver une réelle stabilité qui, parmi d'autres facteurs, concourt à la continuité de l'institution sénatoriale.

I - LE PRINCIPE

Sous la V^e République, l'autonomie statutaire des fonctionnaires parlementaires est consacrée par l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires :

«Les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'État dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le Bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des assemblées. La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'État visées à l'article 34 de la Constitution. »

En vertu de ce texte, les fonctionnaires des assemblées sont des **fonctionnaires de l'État** mais **leur statut relève du seul Bureau de l'assemblée à l'administration de laquelle ils appartiennent**. Ce statut, tout en étant inspiré de la législation applicable aux fonctionnaires de l'État, ne doit pas être confondu avec le statut général des fonctionnaires, qui ne leur est pas applicable. Certes, des dispositions dudit statut peuvent être mises en œuvre dans chaque assemblée mais uniquement sur décision spécifique de son Bureau. En tout état de cause, celui-ci n'est pas tenu de transposer l'ensemble des dispositions du statut général dans ses moindres détails mais, au contraire, d'élaborer un statut adapté aux spécificités du travail dans une assemblée parlementaire.

Les fonctionnaires des assemblées relèvent également de caisses de retraite et de sécurité sociale autonomes dont le statut est fixé par leur assemblée.

Il en va de même de la rémunération des personnels qui, bien que fixée, pour des raisons de commodité, par rapport à la grille indiciaire applicable à l'ensemble de la Fonction publique, est également déterminée par le Bureau du Sénat.

II - LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE

La loi prévoit que les principes essentiels du droit de la fonction publique s'appliquent de plein droit aux fonctionnaires de chaque assemblée, en leur qualité de fonctionnaire de l'État. Souvent, ces principes ont d'ailleurs été repris dans le Règlement intérieur de chaque assemblée, sous réserve, dans leurs modalités d'application, de certains aménagements nécessités par les spécificités du fonctionnement d'une assemblée parlementaire. Parfois, ces principes sont même appliqués de façon plus stricte au Parlement.

Ainsi, par exemple, le recrutement s'effectue par concours, mais ce principe revêt un caractère plus absolu (aux termes mêmes de l'ordonnance de 1958) que dans la fonction publique où on y dénombre maintes exceptions (emplois réservés, etc.). De même le statut des fonctionnaires du Sénat ne les soustrait nullement aux obligations traditionnelles des fonctionnaires (devoir de réserve, neutralité, discrétion professionnelle...) : bien au contraire, il confère à ces obligations une acuité toute particulière.

Selon la même logique, les fonctionnaires parlementaires bénéficient, comme tous les fonctionnaires de l'État, des garanties fondamentales reconnues aux fonctionnaires civils et militaires de l'État par la Constitution, ainsi que de l'application des principes généraux du droit (le droit à obtenir communication de son dossier, la prohibition de la mention dans les dossiers individuels des opinions politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques des fonctionnaires, etc.).

Enfin, l'article 8 de l'ordonnance de 1958 prévoit que les litiges individuels concernant les fonctionnaires parlementaires sont soumis à la compétence de la juridiction administrative qui peut apprécier à cette occasion si les principes et garanties précités sont respectés (le Bureau du Sénat pouvant être amené à en tirer les conséquences sur le plan réglementaire).

En définitive, l'autonomie statutaire n'aboutit pas à placer les fonctionnaires parlementaires «hors du droit», mais leur permet de mieux répondre aux besoins spécifiques des assemblées parlementaires. Grâce à l'existence d'une fonction publique parlementaire propre, qu'il recrute lui-même, par concours, le Sénat -comme l'Assemblée nationale- s'assure en effet la collaboration d'un personnel à son service exclusif, indépendant de l'exécutif et d'un haut degré de disponibilité.

Surtout, **la stabilité de la fonction publique parlementaire est en elle-même un facteur de la continuité de l'institution sénatoriale.**

Fiche n° 9.2 – Le statut des fonctionnaires du Sénat

L'essentiel...

Le statut des fonctionnaires du Sénat est régi par trois principes fondamentaux qui sont l'autonomie des assemblées, le recrutement exclusivement par concours et une déontologie renforcée.

Sur ces trois principes, s'est construite une administration homogène, aux effectifs modérés, dont la gestion s'articule autour de quatre axes majeurs : l'adaptation des effectifs et des compétences, la mobilité des fonctionnaires de conception, un dialogue social développé et la préservation de la motivation des fonctionnaires.

I – LES QUATRE PRINCIPES FONDAMENTAUX

1 - L'autonomie des assemblées

En application du principe de l'autonomie des assemblées, lui-même conséquence du principe de la séparation des pouvoirs posé par l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, chaque assemblée parlementaire française recrute, gère et rémunère de façon autonome ses propres fonctionnaires.

L'autonomie, cependant, n'est pas absolue et la loi dispose que les fonctionnaires parlementaires sont «des fonctionnaires de l'État» soumis à un statut particulier, déterminé par le Bureau de chaque assemblée, après avis des organisations représentant le personnel.

Concrètement, cela signifie que les fonctionnaires du Sénat bénéficient des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires par la loi et qu'ils peuvent saisir les juridictions de tout litige d'ordre individuel les concernant ; par ailleurs, les caisses de retraite et de sécurité sociale dont ils relèvent sont des caisses autonomes dont le statut est fixé par leur assemblée. Il en va de même de leur rémunération qui, bien que fixée, pour des raisons de commodité, par rapport à la grille indiciaire applicable à l'ensemble de la Fonction publique, est déterminée par le Bureau de l'assemblée.

2 - Le recrutement par concours

Tous les fonctionnaires du Sénat sont recrutés par concours, des concours spécifiques étant organisés par catégorie de fonctionnaires.

Ces «cadres» sont, par ordre hiérarchique décroissant, ceux d'administrateur, d'administrateur-adjoint, de secrétaire et secrétaire administratif, d'agent. Il existe également des catégories de fonctionnaires correspondant à des emplois plus spécialisés, qu'il s'agisse des fonctionnaires des comptes rendus, des informaticiens, des surveillants du Palais ou du Jardin, des jardiniers...

Tous les emplois du Sénat sont donc occupés par des fonctionnaires du Sénat, à quelques exceptions près – qui concernent des emplois très techniques -, et la carrière d'un fonctionnaire du Sénat se déroule en principe exclusivement au Sénat⁹⁴.

⁹⁴ Il existe cependant des possibilités de mobilité externe ; en pratique, les positions extérieures concernent surtout les administrateurs, et dans une moindre mesure les administrateurs-adjoints, dans des limites de durée et de pourcentage de l'effectif total des cadres.

La carrière d'un fonctionnaire du Sénat est organisée de la façon suivante :

- chaque cadre est divisé en grades, eux-mêmes divisés en classes ;
- à chaque classe correspond une rémunération déterminée ;
- l'avancement de classe s'effectue essentiellement à l'ancienneté, le minimum d'ancienneté étant de deux ans entre chaque avancement. Peuvent bénéficier d'un tel avancement au minimum les fonctionnaires qui donnent satisfaction par leur manière de servir. Pour les autres, l'élévation de classe peut être différée dans la limite de deux années supplémentaires ;
- l'avancement de grade s'effectue exclusivement au choix, selon une procédure paritaire décrite ci-après.

3 - Une déontologie renforcée

Comme tous les fonctionnaires de l'État, les fonctionnaires du Sénat sont soumis au devoir de réserve et à une obligation de stricte neutralité politique, mais il va de soi que ces exigences sont particulièrement fortes au Sénat, assemblée politique dont les agents sont appelés à collaborer avec des parlementaires d'horizons partisans très divers.

Il en va de même de l'obligation de discrétion professionnelle. Il est interdit au personnel du Sénat de fournir directement ou indirectement à la presse des renseignements, notes, compte rendus ou correspondances, signés ou non, ou signés de pseudonymes, concernant soit les travaux du Sénat qui n'ont pas fait l'objet d'une publication officielle, soit les faits qui peuvent se passer dans l'enceinte du Sénat. Il est également interdit au personnel du Sénat de publier soit des documents inédits dont il peut avoir connaissance à raison de ses fonctions, soit des travaux composés à l'aide de ces documents, sans en avoir obtenu l'autorisation des Secrétaires généraux.

Le personnel du Sénat est enfin soumis à une obligation de disponibilité particulière en raison du rythme de l'activité parlementaire et du calendrier législatif.

4 – La reconnaissance de la liberté syndicale

Aux termes de l'article 143 du Règlement intérieur (pris pour l'application de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 sur le fonctionnement des assemblées parlementaires), le droit syndical est reconnu et garanti aux fonctionnaires du Sénat. Il est exercé selon des modalités établies par le Bureau, toute organisation syndicale de membres du personnel des services du Sénat étant tenue d'effectuer dans les deux mois de sa création le dépôt de ses statuts et de la liste de ses administrateurs auprès des Secrétaires généraux.

Les organisations ayant satisfait à ces prescriptions participent, par l'intermédiaire de représentants, à la commission de concertation. Ces organisations sont obligatoirement consultées sur tout projet tendant à modifier le statut et les rémunérations des personnels dont elles assument la représentation ; leur avis est communiqué aux Questeurs, avant toute décision, par les soins des Secrétaires généraux. Ces derniers assurent, en outre, la transmission aux Questeurs des demandes présentées par lesdites organisations.

En pratique, les organisations professionnelles représentatives constituées au Sénat ne se sont jusqu'à présent affiliées à aucune des grandes centrales syndicales françaises, ce qui leur laisse pleine liberté d'appréciation et d'action sur les questions intéressant en propre la fonction publique sénatoriale.

II - LES QUATRE AXES MAJEURS DE LA POLITIQUE DE GESTION DU PERSONNEL

1 – L'adaptation des effectifs et des compétences

a - Un souci de réactivité

Le souci est d'atténuer la tendance de toute administration à se constituer en bureaucratie dévoreuse d'énergie, réductrice de personnalité, déresponsabilisante et uniquement tournée vers elle-même. Il est également de préserver la capacité au changement pour faciliter l'évolution et l'adaptation des services, et conserver la notion d'«artisanat de luxe» qui caractérise le style du fonctionnaire sénatorial.

L'administration du Sénat s'adapte aux besoins des élus qu'elle a vocation à servir. Ainsi est-elle amenée à créer ou à développer de nouveaux pôles de compétences, avec la création de nouveaux services ces dernières années (Relations internationales, Collectivités territoriales, Études juridiques) ou de nouvelles structures (Observatoire de la Décentralisation) et l'augmentation du nombre d'administrateurs au service des Commissions. Il s'agit d'accompagner l'évolution de l'institution et l'approfondissement de ses fonctions (législative, mais aussi de réflexion et de contrôle).

b - Une politique de formation ambitieuse

Dès leur arrivée au Sénat et pendant toute leur carrière, les fonctionnaires du Sénat peuvent bénéficier de la formation qui leur est nécessaire pour occuper pleinement leurs fonctions. Un programme de formation est diffusé chaque année auprès de tous les fonctionnaires, qui invite chacun à préciser, sous couvert de son directeur, ses besoins de formation.

Les stages proposés sont nombreux et variés, qu'il s'agisse de stages en collectivités locales de plusieurs semaines pour les jeunes administrateurs, de formation en management ou communication écrite et orale, ou de stages plus techniques et spécialisés. Des formations à l'apprentissage des langues étrangères, d'une part, et des logiciels bureautiques, d'autre part, sont également proposées.

2 - La mobilité des fonctionnaires de conception est le gage de leur adaptabilité et facteur de prévention contre les risques de sclérose de fonctionnaires assurés de la stabilité de leur emploi. Cette mobilité revêt deux formes :

a - Une obligation de mobilité interne

Chaque administrateur est par exemple obligé de servir dans plusieurs services différents tout au long de sa carrière. Le fonctionnaire doit ainsi accomplir une durée minimum dans les services législatifs -dont celui des commissions- et administratifs (sur cette distinction entre la nature des services, cf. fiche suivante). L'objectif est, d'une part, de permettre à chaque administrateur d'acquérir une bonne connaissance du fonctionnement des rouages de l'administration et, d'autre part, d'apporter régulièrement du «sang neuf» aux différents services. Cette obligation de mobilité est progressivement étendue aux autres catégories du personnel du Sénat.

Les administrateurs-adjoints ont ainsi l'obligation, avant d'atteindre l'avant dernier grade, d'avoir servi dans au moins deux services. Cette disposition tend à répondre au même souci que chez les administrateurs tout en préservant une certaine stabilité des effectifs des services.

Quant aux agents, leur accès à une fonction de responsabilité est subordonné au passage par trois services différents dans les quinze premières années de leur carrière.

b - Une possibilité de mobilité externe

Tout fonctionnaire du Sénat, comptant au moins 4 ans de services effectifs depuis sa titularisation, peut, à sa demande, être mis à la disposition d'une administration de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public, de tout autre organisme chargé d'une mission de service public, d'une organisation internationale ou d'un Parlement étranger, pour une période de temps limitée et dans la limite d'un quota global. Certaines possibilités de détachement sont également prévues, dans des conditions modifiées lors d'une récente refonte des positions extérieures (février 2008).

Les mises à disposition ne peuvent dépasser un certain pourcentage du cadre concerné.

3 – Un dialogue social développé

Le statut des fonctionnaires du Sénat permet un dialogue social constructif, en particulier au travers d'organismes proches de ceux existant dans la fonction publique de l'État tout en restant adaptés aux spécificités du fonctionnement d'une assemblée parlementaire : commission administrative paritaire (pour l'avancement de grade, l'éventuelle révision de l'appréciation professionnelle, la discipline...), comités techniques paritaires (au sein de chaque service ou groupe de services, ce qui permet la remontée effective des préoccupations et propositions du personnel), comité d'hygiène et de sécurité. Les délégués à ces différents organismes sont élus au scrutin majoritaire sur présentation de candidatures libres.

Le dialogue s'exerce également dans le cadre d'un organisme original -la commission de concertation- qui associe des représentants de l'administration et des représentants des organisations professionnelles et grâce à la mise en place de groupes de travail constitués ad hoc pour examiner certains projets de réforme, par exemple celle du régime des retraites ou celle de l'évaluation ou pour mener des réflexions à moyen terme (sur le métier de secrétaire par exemple).

4 - La préservation de la motivation des fonctionnaires

C'est un exercice délicat qui fait intervenir une gamme de techniques diverses. La stabilité de l'emploi et le niveau des rémunérations sont certes des éléments importants du statut des fonctionnaires du Sénat, mais c'est principalement dans d'autres directions qu'il faut rechercher les moyens de maintenir constante la motivation : choix de l'affectation en fonction des goûts et des capacités et appui de l'administration pour l'avancement en sont deux éléments importants.

La suppression, il y a quelques années, du système traditionnel de la notation et son remplacement par une fiche d'appréciation professionnelle, comportant une grille de critères d'évaluation adaptée à chaque cadre, a procédé du même souci. La participation -préalable et obligatoire- à un entretien annuel d'activité avec son supérieur hiérarchique constitue aussi un élément important du dialogue, qui permet à la fois au fonctionnaire de faire connaître ses propositions, attentes et difficultés, et à la hiérarchie de préciser les missions, d'exprimer clairement au fonctionnaire ses points forts et ses difficultés éventuelles, et de fixer avec l'intéressé ses objectifs pour l'année suivante.

Il ne faut pas mésestimer enfin la légitime fierté de servir les élus du peuple et de participer au processus qui débouche sur des décisions politiquement importantes. On doit également noter la possibilité de s'élever dans la hiérarchie des cadres de l'administration grâce à l'existence de concours réservés aux personnels déjà en place.

Fiche n° 9.3 – L'administration du Sénat : effectifs, cadres et structures

SITUATION AU 31 DÉCEMBRE 2007

I – LES EFFECTIFS

- Le Sénat compte 1 221 fonctionnaires. Ces fonctionnaires sont répartis en 4 catégories principales, distinguées en fonction des conditions de diplômes requises pour être admis à l'un des emplois de chaque catégorie, et dénommées « cadres ».
- 114 de ces fonctionnaires (soit près de 10 % du nombre total) sont affectés à la gestion, l'entretien et la surveillance du Jardin du Luxembourg, jardin public jouxtant le Palais du Luxembourg.
- Au sommet de la hiérarchie, se trouvent deux Secrétaires généraux, trois Directeurs généraux, et 21 Directeurs.

Les principaux cadres sont les suivants :

1 - Les administrateurs et assimilés (233 au total)

Niveau du diplôme requis pour être admis à concourir à un emploi de ces cadres : 2^{ème} cycle universitaire.

- 177 administrateurs et assimilés, dont 119 pour les services législatifs (67 %), 22 pour les services administratifs (12 %), 13 pour les services communs (8 %) et 23 en mobilité externe (13 %) ;
- 52 de ces fonctionnaires sont affectés exclusivement aux services des Comptes rendus de séance dont un est en mobilité externe ;
- 4 fonctionnaires occupent des emplois techniques particuliers (architectes, inspecteur des Bâtiments, ingénieur des jardins).

2 - Les administrateurs-adjoints et assimilés (133 au total)

Niveau du diplôme requis pour être admis à concourir à un emploi de cette catégorie : diplôme sanctionnant 3 années d'études supérieures.

- 24 de ces fonctionnaires occupent des emplois techniques particuliers : informaticiens notamment ;
- 109 administrateurs-adjoints, dont 54 dans les services législatifs (49 %), 33 dans les services administratifs (31 %), 19 dans les services communs (18 %) et 3 en mobilité externe (2 %).

3 - Les secrétaires, secrétaires administratifs et assimilés (212 au total)

Aucune condition particulière de diplôme n'est exigée pour l'accès à cette catégorie, mais il faut satisfaire à des épreuves techniques sélectives. A noter que les secrétaires administratifs sont recrutés exclusivement par la voie de concours internes.

- les secrétaires administratifs, chargés principalement de tâches de gestion et de documentation, sont au nombre de 62. 42 d'entre eux sont employés dans les services administratifs, 11 dans les services législatifs et 9 dans les services communs.
- les 150 secrétaires, chargés notamment des travaux de dactylographie, sont répartis à concurrence de 92 dans les services législatifs, 34 dans les services administratifs et 20 dans les services communs, 4 étant en mobilité externe.

4 – Le personnel en tenue (643 au total)

Aucun diplôme n'est requis pour concourir à un emploi de cette catégorie, mais il faut satisfaire à des épreuves techniques sélectives.

- 332 de ces fonctionnaires occupent des emplois non spécialisés.
- les 311 autres agents et assimilés occupent en revanche des emplois spécialisés (114 surveillants du Palais et des Jardins ; 77 jardiniers et aides-jardiniers ; 61 chauffeurs ; 18 huissiers ; 9 standardistes ; 13 reprographes ; 8 lingères ; 4 ébénistes-tapissiers ; 2 photographes et 5 mécaniciens).

II - LES STRUCTURES

1 - L'administration du Sénat compte 21 services répartis en 3 catégories

- les services législatifs, au nombre de 11, placés sous l'autorité du Secrétaire général du Sénat. Le terme « législatif » ne signifie pas que ces services participent tous directement au processus législatif (ce n'est le cas que d'un petit nombre d'entre eux), mais qu'ils ne sont tout simplement pas des services administratifs ;
- les services administratifs, au nombre de 7, sont en effet les services chargés de la gestion et de la logistique, placés sous l'autorité du Secrétaire général de la Questure ;
- il existe, par ailleurs, trois services communs, placés sous la double autorité hiérarchique des deux Secrétaires généraux.

2 - La distribution des services évolue dans le temps

- Cette distinction « services législatifs » - « services administratifs » procède en large part de la distinction fonctionnelle entre les pouvoirs du Président (essentiellement la bonne marche législative de l'assemblée) et les pouvoirs des Questeurs (gestion administrative et financière de l'assemblée) apparue dès la mise en place des premières assemblées de la Révolution ; de même, le regroupement de plusieurs services en directions générales a traduit, à partir des années 1970, le souci d'une rationalisation des moyens et d'une meilleure coordination entre les services assurant des fonctions complémentaires.
- Pour autant, cette distribution n'est pas figée : l'évolution des besoins et du rôle du Sénat entraîne un remodelage périodique des services, l'apparition de services nouveaux ou leur rattachement à des unités plus vastes (les directions générales) dont le contour évolue de temps à autre. Les services les plus récents sont : le service des Études juridiques (2002), le service des Collectivités territoriales (1998), le service des Relations internationales (1994), le service de l'Informatique et des Technologies nouvelles (1993), le service de la Communication (1991).

3 - Observations sur la structure du Sénat au 31 décembre 2007

a - Les services administratifs et les services communs ont des intitulés fonctionnels suffisamment explicites pour ne pas justifier d'autres développements dans la présente fiche.

b - Les services législatifs, dont certains appellent quelques précisions :

- Le service de la Séance est chargé de la préparation et de l'organisation des débats en séance plénière (ordre du jour, dépôt des amendements, respect des procédures, etc.) ainsi que du contrôle des textes votés et de la gestion des procédures des questions écrites ou orales.
- Le service des Commissions se trouve, comme le précédent, au cœur de l'activité législative du Sénat. Chacune des six commissions permanentes du Sénat dispose d'un secrétariat permanent, comprenant de 5 à 17 administrateurs, chargé notamment d'assister les rapporteurs dans l'exercice de leur mission. Ce service emploie à lui seul 61 des 153 administrateurs en activité au Sénat.

- Le service des Affaires européennes gère les problèmes liés à l'intégration européenne, assure le suivi du processus normatif européen et assure le secrétariat des délégations du Sénat dans les instances européennes⁹⁵. L'antenne administrative permanente installée à Bruxelles au printemps 1999 lui est également rattachée.
- Le service des Études économiques et de la Prospective n'a pas une compétence générale mais une compétence spécialisée dans deux domaines : les études macro-économiques et le secrétariat de la délégation pour la planification, d'une part, le secrétariat de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, d'autre part.
- Le service des Études juridiques est chargé d'établir des notes, études juridiques et études de législation comparée. La délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes lui est rattachée.

⁹⁵ *La délégation du Sénat pour l'Union européenne proprement dite, ainsi que les missions et instances de participation du Sénat aux autres organisations européennes, comme le Conseil de l'Europe.*

Fiche n° 9.4 – Les assistants parlementaires, collaborateurs personnels des sénateurs

L'essentiel...

Outre les fonctionnaires du Sénat et les membres des secrétariats des groupes politiques, les sénateurs disposent dans l'exercice de leur mandat du concours de leurs «assistants parlementaires», collaborateurs personnels salariés de droit privé mais dont la gestion et la rémunération sont pris en charge par le Sénat à travers une instance ad hoc, l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs, ou AGAS.

Les règles de recrutement et d'emploi des assistants sont déterminées par le droit du travail ainsi que par le Bureau du Sénat et les Questeurs.

I - RECRUTEMENT DES ASSISTANTS DE SÉNATEURS

A - Conditions de recrutement

- ▶ les assistants doivent être des **personnes physiques**.
- ▶ **diplômes** : le baccalauréat ou un diplôme admis en équivalence est exigé. Les colistiers ou suppléants de sénateurs, les conseillers régionaux, les conseillers généraux, les maires peuvent être recrutés sans condition de diplôme, de même que les personnes ayant exercé les fonctions de collaborateur de député. Les demandes de dérogation à cette condition de diplôme sont instruites par le Bureau de l'AGAS ; il ne peut être dérogé à la condition de diplôme que dans la limite de deux assistants employés à plein temps ou de quatre assistants travaillant à mi-temps, par sénateur.
- ▶ **membres de la famille du sénateur** : le parlementaire ne peut recruter qu'un seul membre de sa famille en qualité d'assistant (conjoint, ascendants, descendants, et conjoints de ceux-ci) et sous la réserve qu'il soit titulaire du baccalauréat ou d'un diplôme admis en équivalence. Le salaire de l'assistant membre de la famille du sénateur ne peut excéder le tiers de la dotation mensuelle allouée au parlementaire pour l'emploi de ses assistants. L'assistant peut bénéficier d'un salaire allant jusqu'à 50 % de la dotation mensuelle s'il dispose d'un domicile fiscal différent de celui de son employeur.
- ▶ **incompatibilités entre l'emploi d'assistant (salarié de droit privé) et celui de fonctionnaire titulaire, contractuel ou auxiliaire hors la position de détachement, congé sans traitement ou disponibilité** : l'article 25 de la loi n° 86-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « *les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée de quelque nature que ce soit* ». Ce principe s'applique aux fonctionnaires territoriaux. Un fonctionnaire ne peut donc exercer l'emploi d'assistant parlementaire sauf à être placé en position de détachement, de congé sans traitement ou de disponibilité. Toutefois, par exception et sous certaines conditions, les agents publics exerçant leurs activités en dessous de la moitié de la durée légale du travail sont autorisés à cumuler leur emploi avec une activité salariée de droit privé, dans la limite de la durée légale, ainsi que le prévoit le décret n° 2003-22 du 6 janvier 2003.
- ▶ **implantation géographique des assistants parlementaires** : le sénateur fixe contractuellement le lieu de travail de son assistant (Palais du Luxembourg ou département d'élection), l'attention des sénateurs élus locaux étant cependant attirée sur le fait que, selon certaines chambres régionales des comptes, les assistants parlementaires ne doivent pas être installés dans des locaux appartenant à une collectivité territoriale. Généralement, un sénateur employant plusieurs assistants parlementaires les partage entre sa circonscription et son bureau du Sénat.
- ▶ s'agissant des **comptes de campagne électorales**, les salaires versés aux assistants qui participent à toute campagne électorale doivent figurer dans le compte de campagne du candidat et s'imputent sur le plafond des dépenses de campagne, lorsque la loi en prévoit un.

B – Exercice par l'assistant parlementaire d'une autre activité professionnelle rémunérée

- L'exercice à plein temps des fonctions d'assistant parlementaire est exclusif de celui de toute autre activité rémunérée ; cette règle s'applique également au cumul de deux contrats d'assistants parlementaires à mi-temps.
- Les assistants parlementaires titulaires d'un contrat de travail à temps partiel peuvent exercer une autre activité professionnelle rémunérée autre que la pratique d'actes de commerce, dans les conditions et sous les réserves déterminées par le Bureau du Sénat ; ils doivent informer leur sénateur de cette autre activité.

C - Modalités juridiques du recrutement

Les assistants sont librement embauchés par le sénateur, employeur légal, en application d'un contrat de travail-type de droit privé, approuvé par le Bureau du Sénat, auquel il ne peut être substitué aucun contrat particulier ou personnalisé.

1/ Deux formes peuvent être utilisées :

- ▶ le **contrat de travail à durée indéterminée** (CDI), comportant une période d'essai de trois mois, renouvelable une seule fois pour une durée au plus égale à trois mois, qui demeure le mode de relation contractuelle de droit commun de la législation du travail ;
- ▶ le **contrat de travail à durée déterminée** (CDD), comportant une période d'essai dont la durée est en rapport à celle du contrat, peut être conclu dans les cas limitatifs énumérés par le code du travail :
 - remplacement d'un salarié absent ou dont le contrat de travail est suspendu (pas de terme précis, fixation d'une durée minimale, pas de durée maximale, pas de possibilité de renouvellement) ;
 - dans l'attente de l'entrée en service effective d'un salarié déjà recruté par CDI (pas de terme précis, durée maximale : 9 mois, compte tenu, le cas échéant, d'un renouvellement) ;
 - pour pourvoir au remplacement d'un salarié sous CDI dont le poste de travail doit à terme être supprimé (fixation d'un terme précis, durée maximale : 24 mois, compte tenu, le cas échéant, d'un renouvellement) ;
 - pour faire face à un accroissement temporaire d'activités, dans l'éventualité où le sénateur n'utilise pas l'intégralité de sa dotation d'assistantat (terme précis, durée maximale : 18 mois, compte tenu, le cas échéant, d'un renouvellement).

2/ Modalités de résiliation du contrat de travail

Le contrat de travail qui lie le sénateur à son assistant peut être résilié dans les conditions suivantes :

- ▶ il peut être rompu sans préavis ni indemnité durant la période d'essai ;
- ▶ il peut être mis fin au contrat par démission de l'assistant, qui est tenu de respecter le préavis éventuel ;
- ▶ le contrat peut être résilié d'un commun accord entre les parties ;
- ▶ la résiliation peut intervenir par le licenciement prononcé par le sénateur sous sa responsabilité, dans les conditions fixées par le code du travail et sur la base d'une cause réelle et sérieuse. En cas de licenciement, l'AGAS effectue le paiement des indemnités légales qui sont imputées sur le crédit d'assistantat du sénateur dans le cas où l'assistant parlementaire licencié a moins de 3 ans d'ancienneté dans son emploi ;
- ▶ le contrat est résilié de plein droit dans le cas où le mandat du sénateur vient à prendre fin pour quelque cause que ce soit ; dans cette hypothèse, l'assistant perçoit les indemnités prévues par la législation en vigueur en matière de licenciement ; en outre, dans le cas de résiliation par suite du décès du sénateur employeur, l'intéressé perçoit une indemnité spécifique égale à un mois de salaire brut, complément salarial d'ancienneté éventuel inclus ;

3/ Recrutement d'un nouvel assistant parlementaire après la résiliation du contrat de travail d'un précédent collaborateur

Lors de la résiliation du contrat de travail d'un assistant, il est procédé par l'AGAS au versement à l'intéressé des indemnités légales auquel ce dernier peut prétendre. Le montant de ces indemnités est imputé sur le crédit mis à la disposition du sénateur pour la rémunération de ses assistants.

Il s'ensuit un délai de carence pour le recrutement d'un nouveau collaborateur. Toutefois, aucun délai de carence n'est appliqué au-delà de la durée du préavis si l'assistant dont le contrat de travail a pris fin était employé de manière continue par le même sénateur depuis au moins 3 ans.

II - MODALITÉS DE GESTION DES ASSISTANTS DE SENATEURS

1 - Le Sénat met à la disposition de chaque sénateur une dotation mensuelle permettant le recrutement de six assistants parlementaires (à mi-temps) au maximum.

Le montant de cette dotation mensuelle s'établit au 15 février 2008, en termes de salaire brut, hors charges patronales, à 7 089,67 € ; cette dotation est réévaluée lors de chaque majoration de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

Les assistants parlementaires peuvent être à plein temps (151 heures 40 minutes par mois), à temps partiel dans les limites minimales du mi-temps (75 heures 50 minutes par mois). Au 15 février 2008, la rémunération mensuelle brute de base d'un assistant à temps plein s'élève ainsi à 2 344,45 €.

2 - Le sénateur est l'employeur légal de ses assistants parlementaires

C'est en cette qualité qu'il recrute ses collaborateurs par contrat de travail de droit privé, qu'il détermine les modalités d'exercice de leurs fonctions et que, le cas échéant, il procède, sous sa responsabilité, à leur licenciement et peut éventuellement être assigné, à la suite d'une rupture du contrat de travail, devant la juridiction prud'homale ; dans l'éventualité où cette juridiction ou une cour d'appel prononcerait à l'encontre du parlementaire une condamnation à des dommages et intérêts, le paiement de ceux-ci incomberait personnellement au sénateur.

3 - La dotation allouée à chaque sénateur couvre le salaire brut de ses assistants

Ce crédit, géré par l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs, doit nécessairement être consacré à la rémunération des assistants parlementaires et ne peut être capitalisé en cas de vacance d'emploi d'assistant parlementaire ni être utilisé à d'autres fins.

Les sénateurs fixent librement le salaire de leurs assistants dans les limites du barème ci-dessous :

Montant	Fractions de la dotation d'assistantat parlementaire		
Minimal mi-temps	13,33 %	soit	20/150ème
Maximal mi-temps	33,33 %	soit	50/150ème
Minimal plein-temps	26,67 %	soit	40/150ème
Maximal plein-temps	66,66 %	soit	100/150ème

Sur la base de ces pourcentages, chaque sénateur peut ainsi disposer au plus de trois assistants à temps plein ou de six assistants à temps partiel.

En complément, les assistants parlementaires perçoivent, le cas échéant, sous réserve d'une ancienneté minimale de 12 mois dans leur emploi, un **complément salarial d'ancienneté** au prorata de leur durée de travail. Le montant de ce complément est proportionnel au nombre d'années d'ancienneté (de l'ordre de 80 € par mois pour un temps plein par année d'ancienneté).

Les cotisations sociales patronales, ainsi que la taxe sur les salaires, afférentes aux salaires des assistants, sont financées par le budget de l'AGAS, en dehors de la dotation allouée aux sénateurs pour rémunérer leurs assistants. Il en est de même pour la gratification exceptionnelle de fin d'année, dont le montant équivaut à un mois de salaire.

4 - Régime juridique et social des assistants parlementaires

Les assistants parlementaires, salariés de droit privé du sénateur, sont régis par les dispositions du code du travail, complétées par celles des textes pris par le Bureau et les Questeurs du Sénat et celles de leur contrat de travail.

La qualité de **cadre** est proposée aux assistants de sénateurs qui réunissent les conditions de diplôme et/ou d'ancienneté fixées par le Conseil de Questure.

Les assistants parlementaires peuvent adhérer sur leur demande à une **mutuelle**, liée à l'AGAS par un contrat collectif, qui complète les prestations en nature du régime général de sécurité sociale auquel ils sont affiliés : la moitié de la cotisation personnelle de l'assistant parlementaire adhérent à cette mutuelle est prise en charge par l'Association. Il en va de même, dans la limite du montant précédent, de la cotisation personnelle acquittée par un assistant adhérent à un autre organisme habilité à allouer des prestations complémentaires de celles de la sécurité sociale.

Ils sont affiliés au régime d'assurance chômage et de prévoyance. Il est en outre proposé aux Sénateurs d'adhérer, au bénéfice de leurs assistants, à un régime de retraite supplémentaire par capitalisation et à un régime d'épargne supplémentaire.

Les assistants parlementaires qui assurent la garde effective et permanente d'un ou plusieurs enfants âgés de moins de 3 ans perçoivent une allocation de frais de garde d'enfants dont le montant est forfaitaire, plafonné et proportionnel à la durée du travail (environ 330 € mensuellement pour un plein temps).

La durée des **congés payés des assistants parlementaires est de 5 semaines** pour une année de travail : la période des congés est fixée d'un commun accord entre le sénateur et ses assistants.

Une association distincte de l'AGAS, l'Association sociale et culturelle des assistants de sénateurs (ASCAS), dont le budget est essentiellement constitué par une subvention versée par l'AGAS, procure aux assistants et à leur famille des prestations supplémentaires à caractère social et culturel (places de spectacle, voyages, chèques-vacances...). Un comité de l'arbre de Noël, animé par les assistants, assure la gestion de cet événement financé par une subvention versée à cet effet par l'AGAS.

Enfin, les assistants qui ne peuvent accéder du fait de leur lieu de travail à la restauration collective existant au Palais du Luxembourg, bénéficient sur leur demande de titres-restaurant dont 60 % du montant est pris en charge par le budget de l'AGAS et 40 % par le salarié.

Trois groupements sont constitués en vue d'assurer la représentation professionnelle des assistants parlementaires : l'Association des assistants de sénateurs (ADAS : majorité sénatoriale), l'Association de gauche des assistants parlementaires (AGAP : opposition sénatoriale) et l'Union syndicale des collaborateurs parlementaires du Sénat.

5 – Prise en charge des frais de transport

Les assistants de sénateurs élus de circonscriptions situées hors de la zone de la « carte orange » (titre d'abonnement de transport de la région parisienne) peuvent, à la demande du parlementaire, bénéficier de la prise en charge des frais de transport aller et retour entre la circonscription du sénateur et Paris, à raison de 5 voyages en classe économique en avion ou en 1^{ère} classe en train, ou de 7 voyages en 2nde classe en train. Ce contingent est attribué globalement à chaque sénateur et par période de 12 mois, s'étendant du 1^{er} octobre au 30 septembre de l'année suivante. Un Sénateur peut acheter pour un de ses assistants une carte SNCF « Fréquence » (réduction de 50 % du prix des billets) ; l'AGAS rembourse au Sénateur la moitié du coût de cette carte ; l'assistant titulaire de la carte bénéficie d'une majoration du nombre de billets de transport.

6 – Accès des assistants au Palais du Luxembourg

Une **carte professionnelle** est délivrée par le service de l'AGAS à chaque assistant titulaire d'un contrat de travail. Elle doit être restituée par son titulaire à l'expiration de ce contrat. Cette carte professionnelle **ne constitue pas un titre donnant accès au Palais du Luxembourg**.

Il ne peut être délivré pour chaque sénateur par le service du secrétariat général de la Questure que **trois laissez-passer pour ses collaborateurs**, quel que soit le nombre desdits collaborateurs employés par le sénateur, qui permettent d'accéder au Palais du Luxembourg.

III – RÈGLES DÉONTOLOGIQUES

Les assistants parlementaires sont tenus **au secret professionnel, à l'obligation de loyauté et au devoir de réserve.**

L'assistant parlementaire ne peut en aucun cas se substituer au sénateur, ni dans l'accomplissement de ses fonctions législatives (séance publique, participation au scrutin, réunion de commission...), ni dans les démarches personnelles qu'il peut être amené à effectuer auprès des services financiers, sociaux et administratifs du Sénat.

Un guide pratique, remis à chaque collaborateur de sénateur lors de son embauche, comporte une notice déontologique et précise les droits et obligations des assistants parlementaires.

IV – MISSIONS DE L'ASSOCIATION POUR LA GESTION DES ASSISTANTS DE SÉNATEURS

L'Association à laquelle adhèrent les sénateurs en vue de bénéficier du crédit d'assistantat, assure, d'ordre et pour compte des parlementaires, la gestion administrative et financière des assistants, suivant leurs instructions écrites.

Elle gère tous les aspects administratifs et financiers de la situation professionnelle des assistants de sénateurs et notamment :

- établissement des contrats de travail et de la déclaration unique d'embauche ;
- préparation des dossiers de dérogation à la réglementation, instruits par le Bureau ;
- gestion courante (établissement des bulletins de salaire, paiement des salaires, règlement des cotisations sociales, préparation de la déclaration annuelle de données sociales) ;
- gestion des régimes de protection sociale légale, versements aux organismes de protection sociale et relations avec ces organismes ;
- organisation des visites médicales du travail ;
- déclaration annuelle des salaires ;
- prise en charge des frais de transport professionnel des assistants ;
- établissement des cartes d'identité professionnelles ;
- organisation de la formation professionnelle des assistants ;
- gestion des avantages sociaux des assistants (titres-restaurants, relations avec l'Association sociale et culturelle des assistants de sénateurs ; allocation de frais de garde d'enfant).

Le fonctionnement administratif de l'Association est assuré par les fonctionnaires du Sénat qui sont mis à sa disposition, et qui constituent un service administratif relevant de l'autorité du Secrétaire général de la Questure. En outre, ce service assure le secrétariat des instances statutaires de l'Association et prépare les projets d'arrêtés de Bureau et de Questure en matière d'assistantat.

L'Association est à la disposition des sénateurs et de leurs assistants pour leur fournir toutes précisions ou renseignements relatifs aux conditions d'emploi des assistants et aux modalités de leur gestion.

Fiche n° 9.5 – Les secrétariats des groupes politiques

L'essentiel...

Chaque groupe politique et la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe est assisté par un secrétariat administratif propre, dont l'organisation obéit à un certain nombre de principes.

- **Premier principe** : cette organisation est libre et autonome. Elle relève exclusivement du groupe politique lui-même et, en particulier, de son président.
- **Deuxième principe** : le Sénat fournit une aide logistique, matérielle et financière aux secrétariats des groupes pour faciliter leur fonctionnement.
- **Troisième principe** : les secrétariats des groupes sont distincts tant des services du Sénat que des assistants de sénateurs.

I - L'AUTONOMIE DES GROUPES

Le secrétariat de chaque groupe est placé sous l'autorité exclusive du président du groupe qui en définit l'organisation, les missions et procède au recrutement.

L'organisation des groupes varie donc significativement de l'un à l'autre. Toutefois, les éléments suivants peuvent généralement être relevés :

- ♦ le secrétariat est placé sous l'autorité d'un **responsable** qui a fréquemment le titre de secrétaire général du groupe et qui relève lui-même directement du président du groupe ;
- ♦ un collaborateur du groupe est fréquemment chargé des affaires réservées du président et de l'assistance du secrétaire général ;
- ♦ les secrétariats comprennent généralement un **service législatif** composé de chargés de mission, chargés de suivre les travaux de chacune des commissions. Ces collaborateurs concourent également à la production de publications régulières ou thématiques ;
- ♦ un **secrétariat administratif** est généralement chargé des tâches logistiques et matérielles ;
- ♦ selon le cas, une «**cellule**» de **communication** peut être chargée des relations avec la presse, avec le public...
- ♦ l'**effectif** des secrétariats des groupes varie généralement de 5 à 30 collaborateurs⁹⁶ ;
- ♦ les **missions** des secrétariats des groupes sont variables mais comportent un socle commun, et notamment :
 - ⇒ les secrétariats procèdent à des analyses politiques sur les textes soumis au Sénat ;
 - ⇒ ils recueillent et diffusent auprès des sénateurs du groupe des informations sur l'actualité politique et législative sous forme de notes de synthèse, d'argumentaires ou de lettres-type ;
 - ⇒ ils concourent à l'élaboration des interventions des sénateurs s'exprimant au nom du groupe, en séance plénière, vis-à-vis de l'extérieur ou encore lorsqu'ils posent des questions (écrites ou orales) ;
 - ⇒ ils participent à la production législative du groupe politique par l'élaboration de propositions de loi et d'amendements ;
 - ⇒ ils participent aux relations du groupe avec l'extérieur (courriers, relations avec la presse...) ;
 - ⇒ ils assistent le président lors des réunions du groupe ;

⁹⁶⁾ Cet effectif moyen varie selon l'importance numérique des groupes et selon les usages propres à chacun.

- ⇒ ils s'assurent d'une présence suffisante des sénateurs du groupe lors des réunions des commissions et lors de la séance plénière ;
- ⇒ ils coordonnent les interventions et les amendements déposés par les sénateurs du groupe ;
- ⇒ ils assistent les sénateurs lors de la constitution de groupes de travail thématiques.

II - L'AIDE MATÉRIELLE DU SÉNAT AU SECRÉTARIAT DES GROUPES

Le Sénat met à la disposition de chaque groupe politique des bureaux et salles de réunions dans l'enceinte du Palais du Luxembourg.

Chaque groupe recrute librement, sur la base de contrats de travail de droit privé, ses collaborateurs et assure sur cette base leur rémunération.

Toutefois, le Sénat contribue aux frais de secrétariat des groupes politiques organisés en son sein conformément à l'article 5 de son Règlement.

Cette contribution prend la forme d'une subvention par groupe dont la clé de calcul, au prorata de l'effectif du groupe, est fixée par une décision des Questeurs. Elle est complétée par des aides financières affectées, par exemple pour faciliter l'équipement bureautique et informatique du groupe.

Par ailleurs, une association de la loi de 1901 - l'Association des Présidents de groupes - dont le secrétariat est assuré par les services du Sénat, établit pour le compte de chaque groupe (dont seul le président reste néanmoins l'employeur), les bulletins de salaires de ses collaborateurs et facilite l'application, dans chaque groupe, des règles du droit du travail et du droit social.

III - LA SPÉCIFICITÉ STATUTAIRE DES SECRÉTARIATS DES GROUPES POLITIQUES

Les collaborateurs des groupes sont tous placés sous un statut de droit privé. Leur mode de recrutement et de rétribution ne dépend que de leurs groupes politiques. Ils n'appartiennent pas à l'administration du Sénat et se distinguent des assistants parlementaires qui sont les collaborateurs **personnels** des sénateurs.

Chaque groupe politique du Sénat dispose par ailleurs d'un site internet distinct de celui du Sénat, comportant différentes informations sur la composition et sur les activités du groupe et de ses membres, des renseignements plus généraux sur l'actualité législative, sur les prises de position du groupe dans les débats en cours, etc.

Fiche n° 9.6 – Une structure particulière : le Cabinet du Président du Sénat

Pour l'assister dans ses différentes fonctions, le Président du Sénat s'entoure de collaborateurs qui forment son cabinet.

Actuellement, le cabinet du Président PONCELET compte au total 19 membres, dont 3 sont issus de l'administration sénatoriale.

I - CARACTERISTIQUES DU CABINET DU PRÉSIDENT DU SÉNAT

1 - Constitution du cabinet

Les membres du cabinet sont nommés librement par le Président du Sénat.

Ils peuvent être issus du secteur privé ou appartenir à des administrations de l'État, à la fonction publique territoriale ou à l'administration parlementaire. Dans ces derniers cas, les personnes nommées sont mises en détachement ou à disposition par leur administration d'origine.

Le statut des fonctionnaires du Sénat nommés membres du cabinet est fixé par le Règlement intérieur du Sénat (article 139). Au même titre que le détachement ou la mise à disposition dans une structure externe au Sénat, le fonctionnaire sénatorial appartenant au cabinet du Président continue à bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Il conserve également, dans cette position, l'intégralité de ses avantages statutaires en ce qui concerne la rémunération.

Les autres membres du cabinet sont rémunérés sur l'indemnité spéciale destinée à cet effet, votée par le Parlement au sein de la dotation du Sénat.

2 - Autonomie du cabinet

Le cabinet du Président se distingue statutairement de l'administration du Sénat : il est composé de membres qui sont les collaborateurs personnels du Président alors que l'administration est au service de l'ensemble de l'institution.

II - FONCTIONS DU CABINET DU PRÉSIDENT DU SÉNAT

La structure et les fonctions de son cabinet sont librement décidées par le Président. En dépit de variations d'un cabinet à l'autre, on constate la permanence des caractéristiques ci-après :

- sous l'impulsion du **directeur de cabinet**, interlocuteur privilégié du Président, qui dirige et coordonne les travaux du cabinet, supervise le fonctionnement de l'Hôtel de la Présidence et assure l'interface avec les deux secrétaires généraux de l'administration du Sénat, le cabinet est composé d'un directeur-adjoint, de conseillers techniques, d'un chef de cabinet, d'un chef-adjoint de cabinet et de chargés de mission.
- les conseillers techniques (actuellement au nombre de 9) sont chargés de secteurs qui recouvrent l'ensemble des domaines d'intervention du Sénat et de son Président, tels que la justice, les affaires européennes, les relations internationales, la culture, la défense, l'économie, les affaires sociales, la décentralisation, l'aménagement du territoire,... Un membre du cabinet est chargé de la communication du Président.
- le chef de cabinet gère l'agenda du Président, organise ses déplacements et demeure le collaborateur le plus proche du directeur de cabinet. Il est assisté dans sa tâche par un chef-adjoint de cabinet.
- les chargés de mission gèrent -en appui des conseillers- des secteurs complémentaires comme les relations avec les entreprises, la politique de la ville ou la fonction publique.

CHAPITRE X – LE DESCRIPTIF DE QUELQUES SERVICES DU SÉNAT

Section 1 : Autour de la séance

- Fiche 10.1** ••• Le service du Secrétariat général de la Présidence
Fiche 10.2 ••• Le service de la Séance
Fiche 10.3 ••• Le service des Commissions
Fiche 10.4 ••• Les services des Comptes rendus

Section 2 : Services d'études et de recherches

- Fiche 10.5** ••• Le service des Études économiques et de la prospective
Fiche 10.6 ••• Le service des Études juridiques
Fiche 10.7 ••• Le service des Collectivités territoriales
Fiche 10.8 ••• Le service de la Bibliothèque, de la Documentation étrangère et des Archives

Section 3 : Les relations extérieures

- Fiche 10.9** ••• Le service des Affaires européennes
Fiche 10.10 ••• Le service des Relations internationales
Fiche 10.11 ••• Le service de la Communication

Section 4 : Services de gestion technique

- Fiche 10.12** ••• Le service de l'Informatique et des Technologies nouvelles
Fiche 10.13 ••• Le service du Patrimoine mobilier et des Achats
Fiche 10.14 ••• Le service de l'Architecture, des Bâtiments et des Jardins

Fiche n° 10.1 – Le service du Secrétariat général de la Présidence

Ce service, qui fonctionne en liaison étroite avec le Cabinet du Président, est composé de deux divisions.

I - LA DIVISION DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA PRÉSIDENTE

La division du Secrétariat général de la Présidence a en charge la **correspondance générale** de la Présidence du Sénat avec les pouvoirs publics.

Elle prépare et assure le secrétariat des réunions du **Bureau**, organe collectif composé de 22 sénateurs (le président du Sénat, les six vice-présidents, les trois questeurs, les douze secrétaires). Le Bureau prend, sous la direction du président, toutes les décisions importantes concernant le fonctionnement du Sénat. Le service du Secrétariat général de la Présidence tient le registre des délibérations et des arrêtés du Bureau et du Président. Chargé du suivi des travaux des délégations éventuellement constituées au sein du Bureau (statut du sénateur, coopération interparlementaire, coopération décentralisée), le service du Secrétariat général de la Présidence participe également à l'organisation de la participation du Bureau aux cérémonies et manifestations officielles nationales.

Le service du Secrétariat général de la Présidence instruit par ailleurs les questions relatives **au statut personnel des sénateurs** telles que les incompatibilités professionnelles ou les immunités. Il participe à l'application de la législation sur le financement de la vie politique (lois de 1988 et 1995).

Il assiste le Secrétaire général du Sénat sur les dossiers qui lui sont transmis, notamment par la Présidence du Sénat.

Il est à la disposition des sénateurs pour leur apporter les éléments d'informations utiles à l'appréciation de la recevabilité des demandes de **saisine du Médiateur de la République** qui leur sont adressées par les citoyens.

Il enregistre les **pétitions** avant leur transmission à la commission compétente.

Il centralise les **délégations de vote** et délivre les cartes d'accès à la salle des séances (secrétaires parlementaires des groupes politiques et attachés parlementaires des ministres).

Le service du Secrétariat général de la Présidence assure également la gestion du service des **huissiers** qui compte seize fonctionnaires en tenue dont le rôle est d'assister, sur le plan pratique, le Président de séance et les sénateurs présents dans l'hémicycle. Les huissiers, qui portent dans l'exercice de leurs fonctions un uniforme noir rappelant l'habit, une épée, un bicorne et une chaîne sont, en outre, chargés de l'environnement protocolaire du Président et des membres du Sénat lorsqu'ils participent à des manifestations officielles tant au Palais du Luxembourg qu'à l'extérieur du Sénat.

II - LA DIVISION DES SCRUTINS ET DES IMPRESSIONS

Rattachée au service du Secrétariat général de la Présidence, les travaux de la division s'organisent autour de trois types d'activités :

- l'édition et la diffusion des documents parlementaires sur support papier et électronique,
- le dépouillement et la publication des résultats des scrutins,
- les renseignements sur les sénateurs et l'activité du Sénat à travers diverses bases de données accessibles sur l'intranet et l'internet du Sénat.

1 - L'édition et la diffusion des documents parlementaires

a) *Les impressions parlementaires : 70 000 pages par an*

L'activité du Sénat, tant comme législateur que comme organe de contrôle du Gouvernement ou comme émetteur d'information à l'intention des sénateurs, passe en premier lieu par la publication des projets de loi qui émanent du Gouvernement, des propositions de loi qui émanent des sénateurs et des textes européens soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution (propositions de directive, de règlement, de décision, projets d'accord interinstitutionnel, avant projet de budget etc.). Cette grande variété de textes donne lieu à la réalisation de **rapports**, d'**avis** et de **recommandations** qui émanent des **six commissions permanentes** (rapports législatifs, rapports d'information ou rapports de mission), des **commissions d'enquête**, de la **délégation parlementaire pour l'Union européenne**, des **offices parlementaires** ou des **groupes interparlementaires**.

Le Sénat publie également des informations sur ses travaux (feuilleton journalier des séances, bulletin des Commissions, Actualités de la délégation pour l'Union européenne, délégation au droit des femmes, délégation à la planification, études de législation comparée, études du service des collectivités territoriales...)

b) *Compétence, disponibilité et performance technologique*

La division a pour l'essentiel un rôle de planification de ces publications et d'interface entre les services producteurs d'information et les imprimeurs auxquels recourt le Sénat.

Le Sénat a établi, après un appel d'offres européen, des relations contractuelles avec plusieurs **imprimeries extérieures**. Toutefois, une partie des documents, notamment les propositions d'actes communautaires et les amendements, est imprimée directement par le service de la reprographie du Sénat.

La quasi-totalité des documents est réalisée en interne, sans intervention matérielle de l'imprimerie sur le corps même du texte. Cette prise en charge par les services du Sénat de la composition et de la mise en page des textes, ainsi que la généralisation de la transmission « numérique » des documents à imprimer ont permis à la fois une réduction des **coûts** et des **délais** d'impression. C'est ainsi que le délai moyen d'impression d'un document – quel qu'en soit le volume – est de 48 heures. Pour ce qui concerne les rapports législatifs, près de 30 % du volume annuel est imprimé du jour pour le lendemain.

La **distribution** de ces documents revêt deux modalités distinctes : une distribution **physique** à l'intérieur du Sénat et dans les ministères, dont le Bureau de la distribution de la division des Scrutins et Impressions est responsable, et auprès du public via l'Espace librairie du Sénat ; une distribution via **l'intranet et l'internet** du Sénat puisque l'ensemble des documents parlementaires sont diffusés en texte intégral sur le réseau et accessible à l'adresse www.senat.fr. Cette diffusion s'effectue de manière quasi simultanée à la remise du rapport et donc, dans la plupart des cas - hors embargo - avant même l'impression du document ; les internautes peuvent, par ailleurs, commander les documents via le site Internet du Sénat.

A la distribution des documents du Sénat il faut ajouter celle des documents de l'Assemblée nationale, des amendements aux textes discutés en séance plénière et de documents extraparlimentaires (rapports du Gouvernement au Parlement, rapports d'autorités administratives indépendantes...).

Enfin, des réserves organisées sont constituées au Sénat même pour satisfaire les demandes ultérieures de documents.

2 - Le dépouillement et la publication des résultats des scrutins

La division des scrutins et impressions a en charge le dépouillement des scrutins et l'analyse des scrutins publics. Elle gère par ailleurs plusieurs bases de données portant sur les scrutins, la composition du Parlement et celle du Gouvernement.

Au cours de l'année parlementaire 2006-2007, 129 scrutins publics ont été demandés.

Le vote s'effectue manuellement, à l'aide de bulletins nominatifs normalisés. Un dépouillement est fait en séance publique à l'aide d'un système original de pesée sur des balances de précision et son résultat est aussitôt annoncé en séance publique. L'analyse politique du scrutin est ensuite effectuée au moyen d'un logiciel qui utilise la technologie de la reconnaissance optique de code barres inscrits sur chaque bulletin. S'agissant du cas particulier des scrutins du Congrès du Parlement (réunion des deux chambres du Parlement pour l'adoption des lois constitutionnelles) le système d'urne électronique en usage à l'Assemblée nationale, est utilisé.

3 - Le renseignement sur les sénateurs et l'activité du Sénat

Les activités de la division la situent au cœur du réseau d'information du Sénat. Depuis 1978 les différents secteurs de responsabilité de la division (impressions et scrutins) ont été informatisés. Aujourd'hui la division est l'un des principaux fournisseurs d'informations internes et externes, notamment à l'aide du serveur internet.

1/ Le serveur Internet du Sénat

Le site du Sénat permet la diffusion de l'ensemble des travaux législatifs et d'information. La division y assure la publication des informations suivantes :

- feuilletton des séances (mise à jour la veille de chaque séance) ;
- travaux législatifs (textes en cours de discussion - projets et propositions de loi, traités et conventions - et historique des lois adoptées) ;
- processus législatif Sénat-Assemblée nationale depuis 1978 ;
- rapports législatifs qui portent sur un texte de loi en discussion (recherche bibliographique depuis 1978, recherche en texte intégral depuis 1998) ;
- rapports d'information qui sont rédigés à l'issue des travaux d'évaluation et d'investigation des commissions et délégations (depuis juillet 1996) ;
- rapports des groupes interparlementaires d'amitié ;
- études juridiques de droit comparé.

La mise à disposition sur le serveur des différents documents et informations est effectuée de manière quasi concomitante à celle de l'information transmise à la Division et donc, avant même l'impression papier de ces documents.

2/ Les bases de données internes à la Division des Scrutins et Impressions

⇒ La base DOSLEG (dossier législatif)

Cette base de données fournit les références de l'ensemble des travaux préparatoires à l'adoption d'un texte de loi par le Parlement et permet la mise en ligne de ceux-ci sur le serveur Intranet et sur le site Internet.

Sont recensés les textes d'initiative parlementaire (propositions de loi ou de résolution) et d'initiative gouvernementale (projets de loi) qu'ils aient fait ou non l'objet d'un examen en séance plénière, déposés depuis 1978. Pour les textes discutés, les différentes étapes du processus législatif sont présentées du dépôt sur le bureau de l'une des assemblées jusqu'à la promulgation de la loi : rapports et avis des commissions, examen en séance plénière, éventuelle saisine du Conseil constitutionnel. Sont également présentes les références des déclarations du Gouvernement, des messages du président de la République aux assemblées et les allocutions des présidents des deux chambres. Cette base de données est également susceptible d'être interrogée sur Internet.

⇒ La base SENATEURS

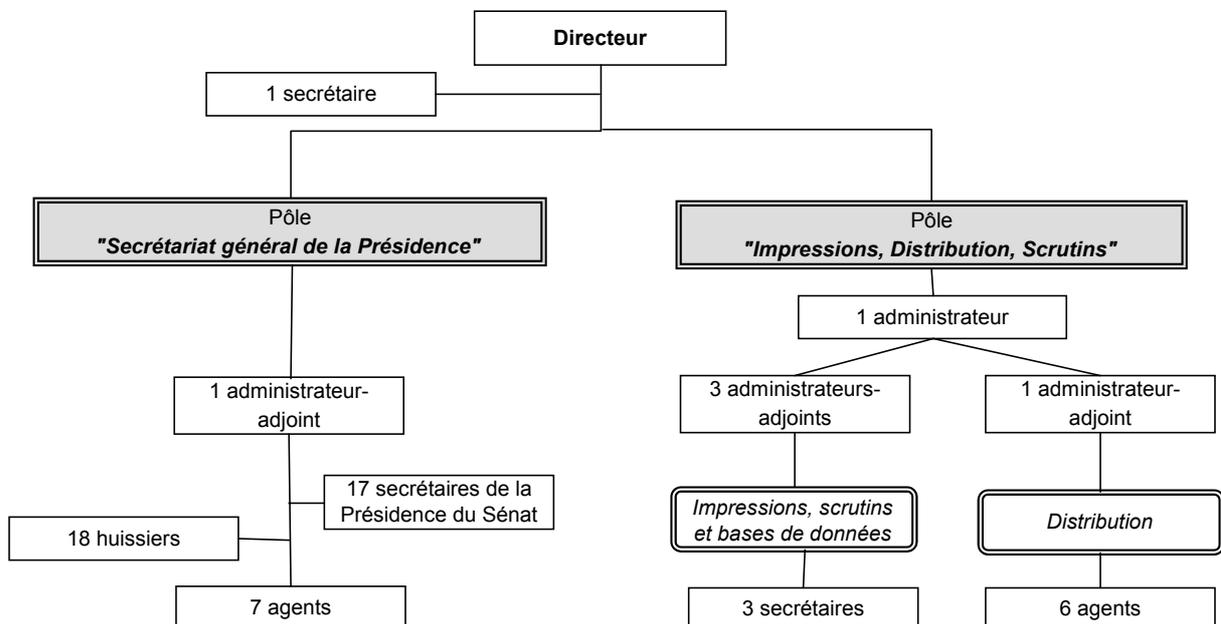
Cette base de données regroupe l'ensemble des informations bibliographiques et de carrière concernant chaque sénateur. Elle permet de fournir des statistiques exhaustives sur les membres du Sénat et constitue le support des notices biographiques disponibles sur le site du Sénat.

3/ Les messageries électroniques gérées par la Division des Impressions

Ouvertes respectivement depuis juin 2003 et février 2004 sur le site du Sénat, les adresses électroniques dosleg@senat.fr et notices-senateurs@senat.fr sont gérées directement par la Division des Impressions. Elles fournissent la possibilité aux internautes de faire part de leurs interrogations sur la procédure parlementaire ou la mise à jour des notices biographiques des sénateurs. Ces messageries connaissent un réel succès (de 800 à 1 000 courriels par an sont envoyés à ces adresses depuis leur création) et incitent la Division à améliorer la gestion de ces bases de données internes.

III - ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Placé sous l'autorité d'un directeur, le service du Secrétariat général de la Présidence compte un administrateur, cinq administrateurs-adjoints, 5 secrétaires, 16 huissiers et 13 agents (dont 7 sont en commun avec le service de la Séance). Il gère par ailleurs les 16 secrétaires de l'Hôtel de la Présidence.



Fiche n° 10.2 – Le service de la Séance

Au cœur de l'activité législative et de contrôle du Sénat, le service de la Séance a pour mission essentielle de veiller à la préparation de la séance plénière.

Point de passage obligé pour toutes les étapes du processus législatif, du dépôt jusqu'au «montage» des textes, le service de la Séance exerce ses activités en liaison, notamment, avec le ministère des Relations avec le Parlement, le Secrétariat Général du Gouvernement, les cabinets ministériels, les groupes politiques et les commissions du Sénat.

Il contribue également à l'information des parlementaires et du public, avec un recours de plus en plus marqué aux nouvelles technologies (banques de données sur les organismes extraparlimentaires ou les questions, mise en ligne sur Internet des conclusions de la Conférence des Présidents, des amendements avec l'application « AMELI » et des «petites lois»).

Chaque année, le service de la Séance établit un rapport sur le bilan de l'année parlementaire.

Ce service comprend, outre le Directeur, 3 divisions (la Séance, les Lois et les Questions) et un secrétariat composé de 5 secrétaires.

I - LA DIVISION DE LA SÉANCE

A – La constitution du Sénat lors de chaque renouvellement triennal et les nominations diverses

A la suite de chaque renouvellement triennal, le Sénat procède à sa constitution, c'est-à-dire au renouvellement des membres du Bureau ainsi que des membres des commissions permanentes et des diverses délégations ou offices parlementaires. La division de la Séance est le pivot de ces différentes opérations. Elle recueille également, à cette occasion, les adhésions aux groupes politiques.

Par ailleurs, en liaison avec le bureau des élections du ministère de l'intérieur, la division de la Séance procède aux formalités juridiques relatives à la proclamation des sénateurs après leur élection et à leur remplacement.

Enfin, en collaboration avec le Secrétariat Général du Gouvernement, la division prépare les nominations des sénateurs chargés de siéger au sein d'organismes extraparlimentaires. Elle «gère» ainsi quelque 169 organismes répertoriés sur une base informatique consultable sur le site Internet du Sénat.

B - La préparation de la séance plénière

1 - Le dépôt des textes et des rapports

La division de la Séance reçoit le dépôt :

- * des projets de loi ;
- * des propositions de loi qui font l'objet d'un contrôle de recevabilité (notamment au regard de l'article 40 de la Constitution) ;
- * des textes soumis au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution et des propositions de résolution déposées sur ces textes ;
- * des rapports des commissions.

Les propositions de loi et les propositions de résolution peuvent être déposées par courrier électronique à l'adresse suivante : propositions@senat.fr.

Au moment du dépôt, la division de la Séance, sur instruction du Président du Sénat, procède au renvoi du texte à l'une des six commissions permanentes ou à une commission spéciale.

Elle reçoit également les notifications concernant les textes législatifs et notamment :

- les avis des assemblées des collectivités territoriales d'outre-mer à statut spécifique (ex TOM) ;
- les études d'impact ;
- les déclarations d'urgence ;
- les saisines et les décisions du Conseil constitutionnel ;
- les rapports du Gouvernement au Parlement.

2° - La détermination de l'ordre du jour

La division de la Séance assure la préparation de la réunion de la Conférence des Présidents qui se tient, en général, tous les quinze jours, trois semaines pour régler l'ordre des travaux des trois à cinq semaines suivantes.

A ce titre, elle établit le dossier du Président du Sénat à partir de la lettre d'ordre du jour prioritaire adressée la veille par le ministre des relations avec le Parlement et en tenant compte des propositions des commissions.

3° - La préparation des discussions et le traitement des amendements

La division de la Séance reçoit :

- les inscriptions de parole dans les débats, la discussion générale d'un texte ou sur les articles ;
- le dépôt des motions de procédure (exception d'irrecevabilité, question préalable, renvoi en commission) ;
- le dépôt des amendements (en moyenne 5 000 à 10 000 par an).

Depuis le 12 décembre 2001, l'application AMELI (AMEndements en LIgne) permet aux sénateurs, aux commissions, aux groupes politiques et au Gouvernement de déposer en ligne sur Internet ou Intranet leurs amendements et sous-amendements. Cette application, dont la présentation plus détaillée figure en annexe de la présente fiche, est l'aboutissement d'un travail commun du service de la séance, du service des Commissions et du service de l'Informatique et des Technologies nouvelles ; elle offre désormais aux sénateurs un système moderne, pratique et fiable de dépôt dématérialisé de leurs amendements.

La division de la Séance vérifie la cohérence formelle des amendements et leur lien avec le texte en discussion. Elle les met en forme, les numérote et assure leur distribution et leur diffusion sur Internet.

Pour faciliter la tâche du Gouvernement et des sénateurs, la division de la Séance élabore et diffuse un « Mémento pratique » présentant les principaux modèles d'amendements. Par ailleurs, le service de la Séance a mis en ligne sur le site internet du Sénat des « maquettes » d'amendements à la deuxième partie du projet de loi de finances, dits « amendements LOLF » (modifications portant sur les crédits des missions, budgets annexes et comptes spéciaux du projet de loi de finances).

Une fois traités par le service de la Séance, les amendements sont consultables sur le site Internet du Sénat par les acteurs du processus législatif, les secrétariats des groupes, les assistants, les élus locaux, les journalistes et tous ceux qui sont intéressés par un texte.

4° - Le dossier du Président

La division de la Séance établit le «dossier de séance», lequel comporte tous les documents dont le Président a besoin pour présider la séance plénière qu'il s'agisse de l'approbation du procès-verbal, des annonces diverses (décès, remplacement des sénateurs, dépôt des rapports du Gouvernement au Parlement, déclaration d'urgence, saisine ou décision du Conseil constitutionnel, etc.) et surtout, du dossier consacré aux débats et aux discussions législatives.

Pour les discussions législatives, le dossier comprend la liste des orateurs intervenant dans la discussion générale et chacun des articles soumis au vote du Sénat, ainsi que, le cas échéant, les amendements classés conformément au Règlement.

La liste des orateurs inscrits et des amendements classés est reportée sur un document appelé «dérouteur de séance» diffusé avant la séance. Ce «dérouteur», ainsi qu'un jeu classé d'amendements sont distribués aux sénateurs présents dans l'hémicycle. Il est diffusé pendant le débat sur le circuit vidéo interne et sur internet. Pendant la séance, le dossier du Président et le dérouteur sont mis à jour par les fonctionnaires du service de la Séance qui sont installés derrière le Président à droite du «plateau».

La division de la Séance gère par ailleurs les questions d'actualité au Gouvernement, qui sont programmées tous les quinze jours et retransmises en direct sur France 3 et sur la chaîne parlementaire Public Sénat.

C - L'étude des questions de droit constitutionnel ou de droit parlementaire

Outre la rédaction de notes générales sur ces questions, la division de la Séance récapitule et analyse les «précédents» c'est-à-dire les réponses qui ont été apportées par le président de séance à des problèmes de droit parlementaire.

Ces « précédents » forgent une coutume ou une jurisprudence sur laquelle le président de séance pourra s'appuyer, par exemple pour trancher une question d'interprétation du règlement.

Une banque de données interne rassemble plus de 2 500 « précédents ».

D - L'information des parlementaires, des ministères et du public

La division de la Séance a pour mission d'informer les sénateurs et les correspondants extérieurs sur l'ordre du jour et le déroulement des travaux parlementaires. Pour ce faire, elle assure la publicité des conclusions de la Conférence des Présidents qui sont immédiatement transmises par courrier électronique à tous les services et aux groupes, envoyées à tous les sénateurs, publiées au Journal Officiel et diffusées sur le site Internet du Sénat.

En outre, elle est responsable de la confection et de la mise à jour du journal vidéo qui présente l'ordre du jour de la séance plénière, des commissions et des autres organes internes du Sénat ainsi que les dérouteurs de la prochaine séance et qui est diffusé sur la télévision interne en dehors des séances.

Elle répond à toutes les demandes de renseignements téléphoniques portant sur les travaux du Sénat (poste 20.11) et dispose d'un répondeur mis à jour régulièrement (poste 20.01).

Elle établit tout un ensemble de séries statistiques sur les travaux du Sénat en séance publique.

II - LA DIVISION DES LOIS

A - La confection des textes

1 - La vérification formelle préalable des textes soumis au Sénat

Avant chaque séance publique, la division des lois effectue un travail de vérification formelle des projets de loi dont le Sénat est saisi en premier ou des propositions de loi élaborées par le Sénat : elle peut ainsi être amenée à améliorer la présentation des formules d'insertion dans les codes ou dans les lois modifiées par le projet, à vérifier la pertinence du décompte des alinéas, ou à contrôler les références législatives contenues dans le texte.

Elle contrôle également les amendements déposés en s'assurant de leur bonne insertion dans le texte examiné, de l'exactitude des références législatives qu'ils contiennent et en corrigeant leur présentation formelle, qu'il s'agisse de leur présentation typographique ou du respect de la grammaire, de l'orthographe et de la syntaxe. Elle vérifie également la cohérence formelle des modifications prévues dans les codes.

La division des lois effectue ce travail en s'appuyant sur les recueils des codes et lois et sur la base de données Légifrance gérée par les services du Premier ministre qui permet un accès actualisé aux textes en vigueur. L'intervention de la division ne peut porter que sur la forme du texte, et n'affecte jamais le fond (sens et portée juridique du dispositif).

2 - Le montage du texte en séance plénière

La division des lois est chargée de la confection de la loi en séance plénière. Les fonctionnaires de la division établissent sur le « plateau » (c'est-à-dire sur l'arrière du petit hémicycle surélevé d'où le président préside la séance) le montage du texte en insérant les amendements adoptés. Ce document est désigné, dans le langage parlementaire, sous le terme de « petite loi ».

3° - Les transmissions

A l'issue de la séance plénière, la division des lois, « division de la navette parlementaire », assure la transmission des textes adoptés (projets ou propositions de loi ou de résolutions) :

*** Les transmissions internes :**

La division envoie le texte aux commissions compétentes, au service de la communication pour une diffusion à la presse et au Gouvernement (cabinet du ministre concerné).

*** Les transmissions officielles :**

- à l'Assemblée nationale ;
- au Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) ;
- dans des cas exceptionnels à l'imprimeur (le recours aux imprimeurs extérieurs est de plus en plus rare).

4° - La diffusion des « petites lois » sur Internet

Dès la fin de la séance plénière, le texte adopté par le Sénat est mis en ligne avant même son impression, sous la rubrique « séance publique – petites lois ».

5° - Les relectures et l'envoi du bon à tirer

Les textes adoptés sont le plus souvent traités, à l'issue de la séance, par le secrétariat du service de la Séance qui s'est, dans la plupart des cas, substitué à l'imprimeur et effectue un travail de remise en forme typographique selon les standards de présentation des textes législatifs. Sur la base de ces épreuves, la division des lois effectue ensuite un travail de relecture et de contrôle rigoureux qui s'appuie, dans la plupart des cas, sur le Journal officiel. Puis elle donne son aval à l'impression définitive des textes adoptés (les « verts »), confiée à un imprimeur.

Chaque lecture fait l'objet d'une impression sur vélin, appelée « authentique », signée par le Président du Sénat, et conservée par la division des Archives.

6° - Les promulgations

La division des lois, si le Sénat « termine » la navette parlementaire, assure le « montage » définitif de la loi en réintégrant toutes les différentes lectures législatives. Elle renumérote de manière linéaire le texte de loi, vérifie les références internes et effectue des coordinations formelles. Ce montage définitif est communiqué au SGG qui le transmettra à son tour au Président de la République aux fins de promulgation.

B - La publication des recueils

La division des lois procède à la rédaction, à la mise à jour et à la publication de trois ouvrages.

1 - Le Recueil des analyses et des scrutins publics

Cet ouvrage, établi avec le concours du service du secrétariat général de la présidence, en ce qui concerne les scrutins publics, a pour objet d'analyser le contenu de tous les textes examinés par le Sénat et de retracer les différentes lectures dans les deux assemblées. Il contient également le texte intégral des résolutions du Sénat portant sur des propositions d'actes communautaires.

Il est envoyé à chaque sénateur deux fois par an au mois de mars et pour la rentrée parlementaire d'octobre, ainsi qu'aux ministères, aux conseils régionaux ou généraux et aux bibliothèques universitaires. Il est disponible à l'Espace librairie.

2 - Le Règlement du Sénat

La division des lois assure l'édition et la mise à jour du Règlement du Sénat et de l'Instruction générale du Bureau.

3 - Le Recueil des Pouvoirs publics

Ce recueil établi conjointement avec la division des lois de l'Assemblée nationale, regroupe l'ensemble des textes législatifs relatifs à l'organisation et aux attributions des organes constitutionnels de la République (Pouvoir exécutif, Parlement, Conseil constitutionnel, Autorité judiciaire, Conseil économique et social) ainsi que des dispositions régissant diverses institutions de la vie publique. Recueil de référence pour tous les praticiens du droit constitutionnel, cet ouvrage, longtemps présenté sous reliure mobile, est désormais disponible sous la forme d'un volume relié et peut être consulté in extenso sur les sites Internet des deux assemblées.

C - L'élaboration de statistiques sur les travaux législatifs

La division des lois établit un certain nombre de tableaux statistiques relatifs à l'activité législative, notamment sur le nombre, la répartition et le sort des amendements à l'Assemblée nationale.

III - LA DIVISION DES QUESTIONS

La division des questions assure le traitement de l'ensemble des questions à l'exception des questions d'actualité au Gouvernement qui relèvent de la compétence de la division de la Séance (le régime général de la procédure des questions est traité dans la fiche n° 4.4). Elle est également responsable de la gestion de la base de données « Questions du Sénat » et de l'information du public.

A – Le traitement des questions et des réponses

La division des questions reçoit les différents types de questions posées par les Sénateurs par courrier, fax ou courriel⁹⁷. Après avoir vérifié la recevabilité et le contenu de ces documents, les avoir si nécessaire corrigés, elle les enregistre sur les rôles correspondants et les classe en vue de leur publication au Journal officiel.

Les réponses aux questions écrites adressées par l'intermédiaire du Secrétariat général du Gouvernement font également l'objet de plusieurs vérifications (attribution au bon sénateur, imputation au bon ministre, gestion des transmissions de ministère, gestion des questions de rappel, retrait des questions devenues sans objet ou caduques, etc.) avant d'être envoyées par la division des questions pour publication au Journal officiel. Les réponses aux questions orales avec ou sans débat sont récupérées par la division des questions à partir du compte rendu numérisé des débats publié sur le site du Sénat en vue de son insertion dans la base de données.

B – La gestion de la base de données

La division des questions gère intégralement la base des questions, créée en 1978, et contenant plus de 180 000 documents. Cette gestion comporte l'intégration des nouvelles données à partir des fichiers transmis par le Journal Officiel, la correction de ces données avant intégration, la mise à jour des fichiers de ministères, de sénateurs, de mots clés de référence permettant d'effectuer les recherches.

Constituant la plus ancienne source de documentation parlementaire, cette base de données a fait l'objet d'un important projet de modernisation avec le développement d'une application informatique nouvelle par la division des questions en collaboration avec le service de l'Informatique et technologies nouvelles. Mise en chantier au cours de l'année 2004, celle-ci est opérationnelle depuis juin 2005.

⁹⁷ Depuis fin juin 2005, les sénateurs peuvent directement adresser leurs questions sur support numérisé à partir de l'application « BASILE » accessible depuis la page d'accueil du site sous réserve de l'utilisation du mot de passe protégé.

**BASILE : UNE NOUVELLE APPLICATION INFORMATIQUE
POUR SAISIR, DÉPOSER OU RECHERCHER DES QUESTIONS PARLEMENTAIRES**

La base des questions parlementaires accessible sur le site Internet du Sénat a été refondue en 2005. L'application **BASILE (BASE d'Informations LEgislatives)**, qui établit un lien entre plusieurs bases de données législatives, **permet la saisie numérisée des questions déposées par les sénateurs, tout en facilitant l'accès à plus de 180 000 questions enregistrées depuis 1978.**

Outre l'intégration d'un nouveau moteur de recherche beaucoup plus performant, l'ensemble de la chaîne de traitement informatique des questions parlementaires a été informatisé :

- ① d'ores et déjà, un traitement informatique en temps réel est effectué par la division des questions du service de la Séance de toutes les questions des sénateurs et des réponses des ministres,
- ② une mise en ligne sur le site du Sénat est réalisée parallèlement à la publication hebdomadaire au Journal officiel des questions du Sénat.

Le nouveau système offre maints avantages, avec notamment un outil de recherche plus rapide, des résultats classés par ordre de pertinence, une plus grande richesse d'informations permettant de distinguer les questions ayant obtenu une réponse de celles qui n'en ont pas encore obtenu, des accès diversifiés (par la notice de chaque sénateur ou par les accès thématiques du site).

C – L'information du public

Si la base de données permet de répondre aux nombreuses demandes des élus locaux, des personnels des collectivités locales, des différents services administratifs, des professionnels du droit et du grand public, la division des questions est également très directement et fréquemment sollicitée sur des demandes ponctuelles.

Par ailleurs la division des questions assure l'édition de statistiques et de listes de travail (telle la liste de rappel des questions) et assure la réalisation de la table annuelle publiée par le Journal officiel, recensant dans le cadre d'un classement analytique ou nominatif l'ensemble des questions posées au cours de l'année.

ANNEXE DE LA FICHE N° 10.2

AMELI : un outil de travail législatif et d'information des citoyens



AMELI (AMEndements en Ligne) est une application informatique modernisant l'exercice du droit constitutionnel d'amendement, dans le droit fil des efforts engagés dans ce sens par le Sénat depuis 1998.

Le « cyber-amendement » est une facilité supplémentaire à la disposition des sénateurs, des groupes politiques, des commissions et du Gouvernement ; outil de travail et d'information, il améliore la communication entre les différents acteurs de la chaîne législative.

C'est aussi un instrument d'information et de transparence mis à la disposition de toutes les personnes intéressées par les travaux du Sénat.

1. L'ACCÈS AUX AMENDEMENTS EN LIGNE : UNE PROCÉDURE PLUS TRANSPARENTE

Auparavant, la liasse des amendements n'était disponible que sous forme papier dans l'enceinte du Palais du Luxembourg.

Avec AMELI, les contraintes matérielles et géographiques de l'accès aux amendements disparaissent : désormais, à toute heure et en tout lieu, on peut accéder à la liasse des amendements avec une liberté et une souplesse inédites, simplement depuis un ordinateur connecté à Internet.

Les sénateurs peuvent ainsi consulter les amendements en temps réel, sur leur ordinateur, au fur et à mesure de leur diffusion par le service de la Séance. Cette faculté est également ouverte à toute personne intéressée par les travaux du Sénat.

2. UN OUTIL DE RECHERCHE ÉLABORÉ

AMELI offre la possibilité d'effectuer une recherche simple et conviviale parmi les amendements déposés sur un texte.

En se connectant à l'écran de recherche d'AMELI, après avoir sélectionné le texte dont il s'agit, les personnes intéressées peuvent ainsi rechercher des amendements à partir de différents critères :

- ⇒ à partir de leur numéro ;
- ⇒ les amendements déposés sur un article particulier ;
- ⇒ les amendements déposés par un sénateur ;
- ⇒ les amendements déposés par un groupe politique ;
- ⇒ les amendements déposés par une commission ;
- ⇒ les amendements déposés par le Gouvernement.

Il est aussi possible d'effectuer une recherche en texte intégral, sur le dispositif et sur l'objet de l'amendement.

3. L'ACCÈS À UN DOSSIER LÉGISLATIF COMPLET

A partir du site Internet du Sénat www.senat.fr, le public accède aux textes déposés sur le Bureau du Sénat ou aux rapports des commissions, mais aussi, grâce à AMELI, à l'intégralité des amendements déposés sur chaque texte. En outre, dès leur élaboration par le service de la Séance, le « dérouleur » et le jeu classé des amendements établi dans l'ordre d'appel en séance publique sont diffusés en temps réel sur Internet et transmis par voie électronique au service de la reprographie pour impression.

4. UN SYSTÈME FACILITANT LE « MONTAGE » DES TEXTES ÉLABORÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE

AMELI permet à la division des Lois du service de la Séance de « monter » le texte de loi, tel qu'il résulte des délibérations du Sénat, en direct sur le Plateau, au cours de la séance plénière.

Le document final, ou « petite loi », est mis en ligne sur le site Internet du Sénat.



AMELI, MODE D'EMPLOI : comment se connecter pour rechercher des amendements

1. Aller sur le site Internet du Sénat <http://www.senat.fr> et cliquer sur l'onglet en haut à droite [Ameli](#) ;
 2. Cliquer sur le lien « [dossier législatif](#) », pour consulter les amendements déposés sur un texte sans avoir à vous authentifier ;
 3. Vous pourrez ensuite, après avoir choisi le dossier législatif concernant le texte qui vous intéresse, consulter, sans mot de passe, les amendements déposés.
-

Fiche n° 10.3 – Le service des Commissions

Parmi les services du Sénat, le service des Commissions revêt une importance particulière en raison :

- * **de ses missions** : le service des commissions contribue directement au travail législatif et au rôle de contrôle du Sénat (cf. fiche correspondante) ;
- * **de ses effectifs** : un directeur, plusieurs directeurs-adjoints, environ 60 conseillers et administrateurs (soit plus de 35 % du cadre des administrateurs, une vingtaine d'administrateurs-adjoints (soit environ 15 % des effectifs du cadre) et plus de 40 secrétaires et secrétaires administratifs.

I - LES MISSIONS DU SERVICE DES COMMISSIONS

1 - Le soutien logistique des commissions permanentes

Le Sénat compte six commissions permanentes. Il leur faut, pour mener à bien leurs travaux d'examen des textes législatifs ou de contrôle de la politique gouvernementale, un **soutien administratif et logistique**.

Assurer ce soutien, telle est la première mission du secrétariat central du service des commissions. Elle consiste notamment en :

- la mise à jour des nominations dans les commissions et de la composition des diverses commissions et missions ainsi que la composition des secrétariats des commissions temporaires (commissions spéciales et commissions d'enquête) et des secrétariats des missions d'information ;
- la convocation des commissions permanentes et temporaires et des autres instances créées à l'initiative des commissions ;
- la présentation des propositions des commissions pour la Conférence des présidents ;
- la centralisation des procès-verbaux et la diffusion des renseignements relatifs à l'état des travaux des commissions ;
- l'archivage des travaux préparatoires ;
- la publication du bulletin des commissions ;
- la tenue à jour des précédents ;
- l'organisation du service et la gestion du personnel, des locaux et des équipements.

2 - L'assistance technique et juridique aux commissions permanentes

Par ailleurs, **chaque commission se voit affecter une équipe de fonctionnaires** chargée d'assister ses membres dans leurs travaux. Chaque secteur de compétence de la commission est ainsi attribué à un fonctionnaire du Sénat, généralement issu du corps des administrateurs.

Les fonctionnaires des commissions sont en contact étroit avec les parlementaires, et donc avec le monde politique. Ils doivent être d'une neutralité absolue afin que s'instaure un climat de confiance. Les fonctionnaires des commissions sont des généralistes aptes à devenir ponctuellement et temporairement des experts dans le respect du politique.

Le fonctionnaire a pour mission de surveiller l'évolution de la politique gouvernementale dans les secteurs de compétence qui lui ont été dévolus.

Lorsque la commission est saisie d'un texte s'y rapportant, le fonctionnaire assiste le sénateur désigné -qui porte le titre de «rapporteur» - pour l'examen de ce texte : il participe à l'audition des personnalités entendues par le rapporteur, concourt à la rédaction du rapport et des amendements proposés à la commission, assiste le rapporteur en commission et en séance plénière...

Les fonctionnaires de chaque commission sont placés sous l'autorité du Chef de Secrétariat de la commission qui a pour double tâche de coordonner leurs activités et d'assister le président de la commission dans l'organisation de ses travaux.

3 - Le Secrétariat de certaines délégations

Le service des commissions assure le secrétariat de :

- la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire ;
- l'office parlementaire d'évaluation de la législation ;
- l'office parlementaire des politiques de santé ;
- et la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, interne à la commission des Affaires sociales.

En outre, deux administrateurs du service (un du secrétariat de la commission des Affaires étrangères et un du secrétariat de la commission des Lois) sont personnellement chargés d'assurer, selon des règles de confidentialité très strictes, le secrétariat de la nouvelle délégation parlementaire au renseignement.

II - COMMENT EST ORGANISÉ LE SERVICE DES COMMISSIONS

Compte tenu de ses fonctions, **ce service a en fait une double organisation : à un secrétariat central, s'ajoute un secrétariat par commission, le tout sous l'autorité d'un directeur.** Afin d'assurer l'indépendance des travaux parlementaires, toutes les personnes affectées au service sont des fonctionnaires du Sénat. Les administrateurs, qui sont soumis à une obligation de mobilité professionnelle, demeurent généralement en fonction quatre à sept ans au sein de ce service.

1 - Le Directeur du service

Le Directeur a une autorité directe sur le Central des commissions. Il a également une responsabilité administrative sur les secrétariats, la responsabilité législative directe incombant toutefois aux responsables des secrétariats des commissions.

Parmi ses fonctions, outre une mission générale de coordination des secrétariats des commissions, le Directeur des commissions :

- procède à la constitution des commissions spéciales, des commissions d'enquête et des missions d'information (désignation des secrétariats et tenue de la réunion constitutive) ;
- assiste à la Conférence des présidents ;
- a la responsabilité du Bulletin des commissions, document qui résume, chaque semaine, en style indirect l'ensemble des travaux effectués par chaque commission et délégation ;
- rédige chaque année un rapport faisant le bilan du contrôle de l'application des lois. Ce rapport est présenté à la Conférence des présidents ;
- rédige également un rapport sur l'activité du service au cours de l'année parlementaire.

2 - Le Secrétariat central

Le « Central des Commissions » est actuellement composé de deux directeurs-adjoints, de deux administrateurs-adjoints, de trois secrétaires et d'une équipe d'agents. Il a principalement en charge le soutien logistique des commissions dont il a été question précédemment.

3 - Les Secrétariats des commissions

Les commissions permanentes sont limitées par la Constitution au nombre de six :

- la commission des affaires culturelles ;
- la commission des affaires économiques ;
- la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ;
- la commission des affaires sociales ;
- la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation ;
- la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Chacune d'entre elles est dotée d'un secrétariat dans lequel les tâches sont réparties de façon hiérarchique, cette répartition étant également valable pour les secrétariats des commissions temporaires. L'effectif des secrétariats varie d'une dizaine à une trentaine de fonctionnaires (tous grades confondus).

a - Le responsable du secrétariat

Issu du cadre des administrateurs, le responsable du secrétariat, généralement directeur adjoint ou conseiller, coordonne l'équipe de la commission composée d'administrateurs, d'administrateurs-adjoints, de secrétaires administratifs et de secrétaires des services. Sous l'autorité du président de la commission, il a pour mission d'organiser l'ensemble des travaux de cette commission.

* Préparation des travaux des commissions

Il prépare le calendrier de l'ordre du jour des travaux parlementaires : il examine, avec le service de la séance et les services du ministre chargé des relations avec le Parlement, les dates et horaires des passages en séance plénière des textes renvoyés à la commission qui seront soumis à la conférence des Présidents. En fonction des dates que celle-ci fixe, il propose au président les dates et horaires des réunions de commission sur ces textes.

* Participation aux réunions de la commission

Il seconde le président pendant les réunions de commission sur le fond des textes et sur la procédure. Il veille à la cohérence des textes adoptés par la commission, en ayant une vision globale du travail de la commission. Il veille à l'application du Règlement du Sénat, tient la liste de présence des parlementaires, des délégations de vote, contrôle le bon déroulement des votes.

Le responsable du secrétariat planifie et supervise l'organisation des réunions de la commission et l'élaboration des rapports parlementaires, et la rédaction du bulletin des commissions (consignes, relecture, information du président).

* Son rôle lors de la séance plénière

Il assiste, au banc des commissions, à l'examen en séance plénière des textes relevant de la commission pour faciliter le bon déroulement du débat : assistance du président et du rapporteur de la commission (coordination avec le service de la séance, le banc du Gouvernement et les parlementaires).

* Mission administrative

Il gère le personnel de la commission (répartition et organisation des tâches, entretiens d'évaluation, congés, etc) et les crédits alloués à la commission pour effectuer ses missions et déplacements divers.

b - Les administrateurs

Les administrateurs secondent techniquement les parlementaires dans un domaine spécialisé.

* Veille juridique et technique sur un secteur spécifique

L'administrateur est chargé d'un domaine législatif propre (ex. le droit pénal).

Il s'informe des différentes évolutions (juridiques, sociales, politiques) en cours dans ce domaine.

Il est amené à répondre aux demandes d'informations ponctuelles des sénateurs et rédiger à cet effet notes et courriers.

* Assistance juridique au rapporteur

Sa principale fonction consiste à travailler avec le rapporteur désigné par la commission dans l'élaboration de son rapport (rapports législatifs, rapports d'information ou avis budgétaires) et jusqu'à l'adoption définitive du texte. C'est ainsi que les administrateurs :

- établissent les contacts avec les personnalités à entendre et organisent les auditions ;
- concourent à la rédaction du projet de rapport ;
- secondent le rapporteur pendant qu'il présente son rapport en commission ;
- rédigent un compte rendu de la réunion de commission, qui est publié au Bulletin des commissions ;
- élaborent les communiqués de presse ;
- secondent le rapporteur en séance publique.

c - Les administrateurs-adjoints

Ils sont chargés de l'organisation pratique des travaux de la commission.

De façon permanente, ils :

- gèrent une documentation papier et informatique (archives, dossiers législatifs, recherches documentaires à la demande, dossiers thématiques, presse) ;
- suivent l'application des lois et rédigent une note annuelle dressant le bilan du contrôle ;
- renseignent sur l'activité de la commission ;
- préparent les déplacements et les missions ;
- assurent l'interface avec les personnalités extérieures dont la commission a décidé l'audition ;
- assurent le suivi des crédits ;
- le cas échéant, contribuent, sous la direction d'administrateurs, à l'élaboration des rapports.

Pour les réunions de commission, ils :

- préparent la convocation de la commission, avant son approbation par le Président de la commission ;
- élaborent le tableau comparatif qui sert de document de travail en commission et qui figure dans le rapport législatif ;
- assurent le classement des liasses d'amendements ;
- montent des dossiers pour le président et le responsable du secrétariat ;
- prennent les procès-verbaux des réunions de commissions ;
- assurent la distribution des documents de travail aux commissaires ;
- montent le texte issu d'une commission mixte paritaire.

Pour le passage en séance plénière, ils :

- mettent en forme les propositions pour la Conférence des présidents, selon les consignes du responsable de secrétariat ;
- montent les dossiers de séance des rapporteurs, du président et du responsable du secrétariat.

Fonctions propres à certaines commissions, ils :

- gèrent les pétitions dont la commission des lois est destinataire ;
- ont en charge un rapport budgétaire à la commission des finances.

d - Les secrétaires administratifs

Avec les administrateurs-adjoints, ils contribuent à l'organisation pratique des travaux de la commission. Ils sont plus particulièrement chargés de la mise à disposition de la documentation, de l'organisation des réceptions et du suivi du site Intranet-Internet de la commission.

e - Les secrétaires assurent :

- la permanence téléphonique de la commission ;
- la tenue de l'agenda du président ;
- la frappe, la mise en page et l'archivage informatique des rapports, procès-verbaux, bulletins, notes et courriers ;
- les mailings, pointages de présence et accueil pour l'organisation des auditions publiques et réceptions ;
- la mise à jour du site Intranet-Internet de la commission.

Fiche n° 10.4 – Les services des Comptes rendus

Les deux services des comptes rendus (compte rendu intégral, publié au journal officiel, et compte rendu analytique, publié et diffusé par le Sénat lui-même dans des délais plus rapides) ont une mission très importante puisqu'ils concourent directement à la publicité des travaux de l'assemblée plénière. Cette publicité n'est pas simplement une mesure de bonne administration, c'est avant tout un principe ancré dans la tradition républicaine et inscrit à l'article 33 de la Constitution.

L'utilisation croissante des nouvelles technologies dans le travail parlementaire, l'informatisation de la chaîne des amendements au Sénat (système AMELI) et la part déterminante de l'Internet comme instrument de communication ont amené les services des comptes rendus à se moderniser afin d'accélérer la mise en ligne sur Internet.

I - LE SERVICE DU COMPTE RENDU INTÉGRAL

1 - Missions du service

Le service du CRI est chargé d'établir **le compte rendu intégral officiel** de la séance, qui est mis en ligne sur Internet sous 48 heures et publié au *Journal officiel*⁹⁸.

Il s'agit de retranscrire le plus fidèlement possible les interventions des orateurs, mais également de retracer l'atmosphère des débats, ce qui implique la notification des mouvements de séance : murmures, applaudissements, protestations, déplacements éventuels, etc. C'est là une des raisons pour lesquelles la présence en séance des personnes chargées de l'établissement du compte rendu est indispensable. En outre, il s'agit de reproduire la procédure notamment en insérant tous les articles et amendements.

2 - Fonctionnement du service pour les séances publiques

Outre le directeur de service, trois catégories participent à l'établissement du compte rendu intégral : le secrétaire (un administrateur-adjoint), les rédacteurs des débats et les chefs correcteurs.

- *Le secrétaire* établit au fil de la séance une « table des matières » du débat appelée sommaire du compte rendu intégral.

Avant la séance, il prépare le dossier numérisé, comportant tous les documents de procédure, les articles et les amendements provenant d'AMELI (cf. fiche n° 10.2), que les rédacteurs devront insérer dans leur fichier.

Après la séance, quand les chefs correcteurs ont terminé leur travail, après avoir fusionné les fichiers, il fait le montage de la séance, met en ligne le fichier numérisé sur Internet et l'envoie à l'imprimerie des Journaux officiels, qui le publie.

Il soumet aux orateurs leurs interventions.

⁹⁸ Aux termes de l'article 11 du Règlement intérieur, le CRI est également chargé d'assurer le compte rendu des auditions des ministres ou de leur représentant devant les commissions (permanentes ou spéciales) ainsi que des témoignages devant les commissions d'enquête, dans les conditions précisées par le paragraphe XII de l'Instruction générale du Bureau. En pratique, toutefois, cette mission complémentaire tend à tomber en désuétude, la disponibilité effective et l'évolution des méthodes de travail des rédacteurs se prêtant mal aujourd'hui à leur intervention en commission.

- *Les rédacteurs des débats*, qui assistent par roulement à quinze minutes de débat en sténographiant leur prise ou en prenant des notes rapides, produisent le compte rendu intégral numérisé.

Le rédacteur des débats dispose sur son ordinateur d'un système perfectionné d'enregistrement numérique des débats appelé « Winmagneto ». De retour dans le service, à l'aide de l'enregistrement, il dactylographie lui-même sa prise ou se fait assister d'une dactylographe de séance. Il y apporte des corrections formelles de grammaire et de syntaxe et les améliorations rédactionnelles nécessaires pour passer d'un discours oral à un texte écrit et en faciliter la compréhension et la lecture. Il procède aux vérifications qui s'imposent⁹⁹.

Le rédacteur travaille sur un modèle informatique spécifique au CRI, qui permet la mise en forme de la procédure et des interventions. Lors de la discussion des articles d'un texte de loi, il insère dans le corps du débat les articles et les amendements examinés lors de son passage en séance. Une fois sa prise terminée, il envoie le fichier numérisé au chef correcteur concerné.

- *Les chefs correcteurs*, c'est-à-dire le directeur du service, les deux directeurs adjoints et des conseillers choisis parmi les plus anciens et les plus expérimentés, assistent par roulement à trois heures de débat. Ils relisent les fichiers numérisés des rédacteurs, en s'assurant de la fidélité à la pensée et au style de l'orateur, mais aussi de la cohérence du débat. Ils vérifient la procédure.

3 - Effectifs du service

Le service du CRI comprend le directeur du service, huit conseillers (dont deux directeurs adjoints), vingt-six rédacteurs des débats et six dactylographes de séance. Il compte, en outre, trois agents, chargés de scanner les interventions dactylographiées des orateurs, de distribuer les documents et les fournitures et d'assurer la maintenance courante des machines.

4 - Recrutement

Comme tous les fonctionnaires du Sénat, les rédacteurs des débats sont recrutés par voie de concours. Leur statut est assimilé notamment en ce qui concerne le déroulement de leur carrière à celui des administrateurs des services.

Reste que les rédacteurs des débats exercent un métier très spécifique, axé sur la séance plénière où la diversité des sujets traités requiert une large culture générale et une excellente maîtrise de la langue française ; leurs fonctions se révèlent très astreignantes, car liées au rythme soutenu des séances du Sénat, de jour comme de nuit, pendant les neuf mois consécutifs de la session unique.

II - LE SERVICE DU COMPTE RENDU ANALYTIQUE

1 - Missions du service

A - Le service du Compte Rendu Analytique (CRA) a pour mission principale d'établir le compte rendu analytique officiel qui est publié d'abord sur le site internet du Sénat, à mesure du déroulement de la séance puis dans une version imprimée, avant le début de la séance suivante.

Ce document présente (comme son nom ne l'indique pas !) **une synthèse des débats** en séance publique.

Il s'agit d'un résumé en style direct -à la moitié ou au tiers environ, selon les cas, de leur longueur réelle- de toutes les interventions en séance publique, que celles-ci soient préparées (discours, explications de vote sur l'ensemble d'un texte) ou improvisées (réponse aux objections, discussions d'amendements).

Ce résumé qui, quant au fond, restitue analytiquement (d'où le nom du document) et exactement l'argumentation de chaque intervenant, s'attache aussi, quant à la forme, à rendre avec fidélité les particularités de son style (choix des mots et des tournures, effets oratoires, forme d'expression relevée et littéraire ou, au contraire, délibérément populaire, etc.).

⁹⁹ Certains rédacteurs, peu accoutumés aux nouvelles méthodes du CRI, se font encore assister par des dactylographes de séance pour taper leur prise.

Les mouvements de séance (applaudissements, protestations, interjections ou interruptions diverses, apostrophes en provenance de tels « bancs », dont la place dans l'hémicycle détermine la « couleur » politique, voire de tel ou tel sénateur, éventuellement sorties de l'hémicycle de sénateurs ou de ministres si ces sorties ont une signification par rapport au déroulement du débat) sont également consignés dans le compte rendu.

Enfin, lorsqu'est en discussion un projet ou une proposition de loi, sont reproduits *in extenso* les articles et les amendements qui donnent lieu à débat. En tout état de cause, les résultats des votes (adoption ou rejet de ces amendements et articles, ces derniers amendés ou non) sont toujours indiqués.

A la différence du compte rendu intégral, les interventions figurant au compte rendu analytique ne sont pas soumises pour contrôle à leurs auteurs. Ceux-ci, s'ils estiment que leur pensée a été transcrite d'une façon erronée, ont un droit de rectification qu'ils peuvent exercer, soit à l'occasion de l'adoption du procès-verbal, au début de la séance suivante, soit sous la forme d'un erratum qui, sous la responsabilité du directeur du service, sera publié en annexe au compte rendu analytique de la séance suivante.

Dans sa version imprimée le compte rendu analytique d'une séance donnée est publié et distribué au moins une demi-heure avant le début de la séance suivante. Ainsi, lorsque le compte rendu intégral de la séance précédente n'est pas encore paru au début de la séance suivante, c'est le compte rendu analytique qui fait office de procès-verbal et que le président fait adopter après avoir ouvert la séance.

Le compte rendu analytique officiel est servi par abonnement gratuit aux ministères, aux ambassades étrangères, aux journaux, à diverses administrations et organisations professionnelles, ainsi qu'aux personnes publiques ou privées que leurs activités conduisent à suivre les débats parlementaires.

B - Le service du compte rendu analytique peut en outre être chargé d'établir les procès-verbaux de *certaines réunions des commissions* et de leurs groupes de travail (article 10 du Règlement intérieur).

2 - Fonctionnement du service

a) Les analystes se relaient de quart d'heure en quart d'heure en séance, laps de temps durant lequel ils prennent des notes. Ils retournent ensuite dans le bureau du service où, durant une heure et demie, ils rédigent leur « prise » à partir de leurs notes, et ainsi de suite jusqu'au terme du débat.

Dans le cas où un projet ou une proposition de loi est en discussion, ils insèrent à l'endroit approprié du compte rendu le ou les articles ou amendements examinés durant leur « prise ». Ils explicitent les diverses formules de procédure consacrées par le Règlement ou par l'usage, et ils reproduisent les résultats des votes intervenus. Ils transmettent ensuite leur « prise » sous forme de fichier numérisé aux correcteurs.

b) Les correcteurs, en nombre moindre (le directeur du service et des conseillers, choisis parmi les plus anciens et les plus expérimentés), se relaient d'heure en heure en séance. Ils prennent en note les éléments du débat qu'ils estiment indispensables (phases de la procédure, résultats des votes, mouvements de séance avec leur localisation « politique », noms des parlementaires qui interviennent ou interrompent, etc.) afin de contrôler la fidélité du travail des rédacteurs dont ils ont à corriger les « prises » (quatre chacun). Une fois leurs corrections reportées, ils transmettent à leur tour les fichiers des analystes à des **secrétaires** qui en vérifient la conformité au modèle informatique avant de les publier sur internet. Après la fin de la séance les mêmes secrétaires rassemblent tous les fichiers en un document unique confié à un éditeur aux fins d'impression.

3 - Effectifs du service

Le service du Compte Rendu Analytique comprend le directeur du service, huit conseillers (dont deux directeurs-adjoints) et sept analystes.

Il compte également, en plus des trois secrétaires, trois **agents** chargés de l'organisation matérielle du service, notamment de la mise à disposition des fournitures et documents.

4 - Recrutement

Comme tous les fonctionnaires du Sénat, les analystes sont recrutés par voie de concours. Leur statut, dans ses grandes lignes, est assimilé à celui des administrateurs.

Pour autant, leur métier très spécifique exige curiosité et capacité de mobiliser sa culture générale pour saisir et restituer les débats, tant sur le fond que sur la forme.

Fiche n° 10.5 – Le service des Études économiques et de la prospective

Le service des études économiques et de la prospective a pour vocation de répondre au besoin sans cesse grandissant des parlementaires de disposer d'une information spécifique tant dans le domaine macro-économique que dans celui de la science, de la recherche et des nouvelles technologies.

A cet effet, il leur fournit la documentation et les études qui leur sont nécessaires dans le cadre de la préparation des textes de loi, de la discussion budgétaire, ou, de manière plus générale, sur des sujets d'actualité qui font l'objet de débats.

Cette structure d'évaluation propre au Parlement fait appel, le cas échéant, à des organismes extérieurs indépendants ou à des experts, qui leur apportent leurs compétences sur des points particuliers.

I - LES FONCTIONS DU SERVICE

L'activité du service des Études est répartie entre deux divisions :

- la division de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;
- la division des Études macro-économiques et le secrétariat de la Délégation pour la Planification.

1 - La division de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Cette division est chargée d'assurer le **secrétariat de l'Office**. Créé en 1983, à la suite d'un vote unanime du Parlement, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) est une délégation commune à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Il a pour mission, aux termes de la loi, « *d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions* » (cf. fiche n° 4.5).

A l'instar des administrateurs des commissions, les fonctionnaires de la division assistent les rapporteurs de l'Office et prêtent leur concours lorsque l'OPECST est associé à des manifestations conjointes avec des organismes scientifiques de haut niveau, tels que, par exemple, l'Académie des Sciences, le CEA, la Cité des Sciences et de l'Industrie ou le CNRS.

Enfin, ils accompagnent le développement des relations parlementaires internationales, en participant au côté des membres de l'Office à divers congrès et colloques, en particulier dans le cadre du réseau de concertation et d'échange d'informations « European Parliamentary Technology Assessment » (EPTA), qui regroupe tous les organismes européens chargés de mener à bien les évaluations scientifiques et technologiques pour les parlements nationaux et pour le Parlement européen.

2 - La Division des Études macroéconomiques remplit sept fonctions principales :

➤ **Le suivi de la conjoncture** à court terme et l'information des sénateurs sur les **prévisions économiques à court terme**.

Pour remplir cette mission, la Division dispose des moyens suivants : l'abonnement aux travaux et aux publications des principaux instituts de conjoncture indépendants du Gouvernement ; la participation au groupe d'experts réuni par le ministère de l'Économie et des Finances pour discuter des prévisions à court terme pour l'économie française ; l'accès aux principales bases de données statistiques des organismes français et internationaux (INSEE, OCDE ...).

Au moyen des informations ainsi recueillies, la Division élabore, au début de chaque semestre, une note sur la situation conjoncturelle et les prévisions à court terme, diffusée à l'ensemble des sénateurs.

➤ **La réalisation de projections macroéconomiques et de simulations** à partir de modèles macroéconomiques.

Elle passe ainsi des contrats avec des organismes publics ou privés qui exploitent ce type d'instrument, auxquels elle passe commande d'exercices de simulations dont elle présente ensuite les résultats aux parlementaires. Cette solution a jusqu'à présent été jugée préférable, pour des raisons à la fois de faisabilité technique et de coût financier, à l'acquisition et l'exploitation directe d'un modèle macroéconomique.

➤ **La réponse à des demandes statistiques ou documentaires des sénateurs.**

➤ **La réponse à des demandes d'études de commissions ou de Délégations parlementaires.**

Chaque fois que des instances parlementaires souhaitent enrichir leur information et leur réflexion sur des thèmes économiques dont la complexité technique et les moyens humains qu'il serait nécessaire de mobiliser dépassent les capacités des services du Sénat, la Division des Études macroéconomiques est amenée à passer commande d'une étude auprès d'un **organisme extérieur**. La Division est ainsi chargée d'apprécier la faisabilité de l'étude demandée, de conduire les procédures contractuelles, d'assurer son orientation et son suivi et d'en analyser les conclusions.

➤ **Le secrétariat administratif de la Délégation du Sénat pour la Planification.**

La Délégation du Sénat pour la Planification est une instance sénatoriale créée par un texte législatif (loi du 29 juillet 1982). Chargée à l'origine de suivre la préparation et l'exécution des Plans nationaux, sa mission a évolué avec l'abandon par les gouvernements successifs de la planification quinquennale telle qu'elle avait été instaurée dans l'après-guerre. La Délégation pour la Planification a désormais pour mission de contribuer à la réflexion du Sénat dans le domaine de l'analyse et de la prospective économiques, ainsi que de l'évaluation des politiques publiques. Elle produit ainsi des rapports d'information sur les perspectives à **moyen terme** de l'économie mondiale et de l'économie française ou sur des thèmes plus ponctuels (exemples : les conséquences de l'Union monétaire pour la conduite des politiques économiques nationales, la fiscalité environnementale, les contrats de Plan État-régions, les conséquences macroéconomiques du vieillissement démographique, etc.). La Division prête son concours technique à la rédaction de ces rapports.

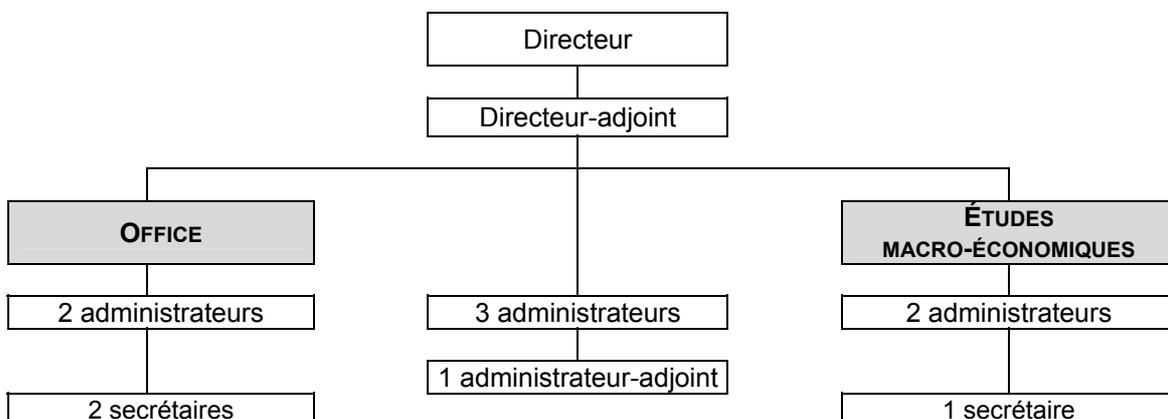
➤ **La participation à des groupes de travail européens.**

Les fonctionnaires de la Division participent au « Groupe Études macroéconomiques » du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires qui réunit les fonctionnaires des assemblées parlementaires de l'Union, du Conseil de l'Europe et du Parlement européen, afin d'assurer la circulation d'informations de nature économique entre les pays membres.

➤ **L'organisation de colloques de prospective.**

II - ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Placé sous l'autorité d'un directeur, le service des Études compte huit administrateurs, un administrateur-adjoint et trois secrétaires, soit au total, 12 fonctionnaires.



Fiche n° 10.6 – Le service des Études juridiques

Le service des Études juridiques est le dernier né des services du Sénat. Sa création, décidée le 2 juillet 2002 par le Bureau du Sénat, a eu pour objectif « *d'améliorer l'efficacité et la lisibilité* » de plusieurs structures administratives préexistantes qui, en ordre dispersé, participaient à des études juridiques¹⁰⁰.

Aux termes de l'article 9 *quater* du Règlement intérieur du Sénat, la mission de ce service est de « *fournir aux commissions, groupes politiques, sénateurs ou services, des renseignements, notes, études juridiques et études de législation comparée. Sur leur demande, il apporte son concours aux commissions et délégations. Le Secrétariat de la Délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes lui est rattaché* ».

I – LES ACTIVITÉS DU SERVICE

Les activités du service, en forte croissance, sont réparties entre trois pôles :

● La division des recherches et études

Saisie de **questions juridiques** par les sénateurs, les services ou les instances du Sénat (commissions, délégations et groupes), cette dernière a pour mission de leur apporter, sous forme de notes et études, une réponse aussi complète que possible.

Elle peut aussi, à la demande des sénateurs, élaborer ou préciser, propositions de loi, amendements ou questions écrites.

Le travail « sur mesure » de cette division permet aux parlementaires d'obtenir, sur tous sujets (*autres que ceux ayant trait aux collectivités territoriales qui relèvent du service des collectivités territoriales*), aussi bien des notes générales que le traitement de dossiers particuliers.

Quelques exemples de sujets traités par la division: compatibilité entre la création d'une taxe locale frappant les citoyens français résidant en Belgique et les conventions fiscales franco-belges, modalités d'organisation des opérations de police sanitaire applicables au bétail, règles applicables en matière de servitudes de passage...

Par ailleurs, saisie par les présidents des commissions compétentes, cette division peut procéder à des **études de fond plus lourdes**. Ces études peuvent porter sur des thèmes tels que la sécurité dans les ports maritimes ou l'utilisation des fonds structurels européens.

Toujours sur la demande des présidents de commission, la division peut procéder à un premier **examen des codes soumis au Sénat**, pour leur partie législative. Outre une recherche des erreurs matérielles contenues dans les codes, cet examen consiste à analyser les conséquences et enjeux des textes présentés, en particulier lorsqu'ils s'éloignent du droit constant. Dans le cadre de cette activité de suivi de la codification un fonctionnaire de la division assiste régulièrement aux travaux de la Commission supérieure de codification placée auprès du Premier ministre.

A son initiative la division réalise aussi des études juridiques susceptibles d'intéresser le Sénat et ses instances. Les dernières en date portent sur les ordonnances de l'article 38 de la Constitution et le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

La division est aussi chargée du secrétariat du **prix de thèse du Sénat**¹⁰¹.

¹⁰⁰ A cet effet, ont été rattachés au service des Études juridiques : la division des Recherches et Études documentaires (dépendant auparavant du service de la Bibliothèque), la division des Études de législation comparée (issue du service des Affaires européennes) et le Secrétariat de la Délégation du Sénat aux droits des Femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

¹⁰¹ Ce prix distingue chaque année un ou plusieurs travaux de thèse portant sur le bicamérisme, les collectivités locales ou la vie politique et parlementaire.

- **La division des Études de législation comparée**

La mission de cette division consiste à **préparer et diffuser des études de législation comparée en vue des travaux législatifs du Sénat**. La plupart de ces études sont réalisées à l'occasion d'une réforme législative et à la demande d'une commission permanente ou d'un sénateur à titre individuel.

A partir de l'analyse des dispositions législatives et réglementaires de quelques pays étrangers (membres de l'Union européenne et, le cas échéant, pays non membres de l'Union européenne choisis en fonction du sujet traité), les études de législation comparée permettent de souligner les points communs et les différences entre les évolutions législatives envisagées en France et les solutions retenues par les autres États.

Depuis la création de la division, en octobre 1989, plus de 200 études ont été élaborées. Elles portent sur des sujets très variés, comme en témoignent quelques titres publiés récemment :

- Les instances de contrôle du secteur des jeux (**décembre 2007**)
- La composition des cours constitutionnelles (**novembre 2007**)
- Le vote électronique (**septembre 2007**)
- La programmation des dépenses militaires (**juillet 2007**)
- Les structures de protection de l'enfance (**février 2007**)

Chaque étude fait l'objet d'une publication, disponible à l'Espace librairie du Sénat et accessible sur le site internet et intranet du Sénat (<http://www.senat.fr/elc.html>).

- **Le secrétariat de la Délégation du Sénat aux droits des Femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes**

Le service assure le secrétariat de cette délégation, créée par la loi n° 99-585 du 12 juillet 1999.

Composée de trente-six membres, la délégation a pour mission d'informer le Sénat de la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Selon une procédure originale, la délégation peut être amenée à formuler des recommandations sur les projets ou propositions de loi en cours de discussion sur la saisine du Bureau ou d'une commission permanente ou spéciale. Cette saisine peut être opérée sur demande de la délégation.

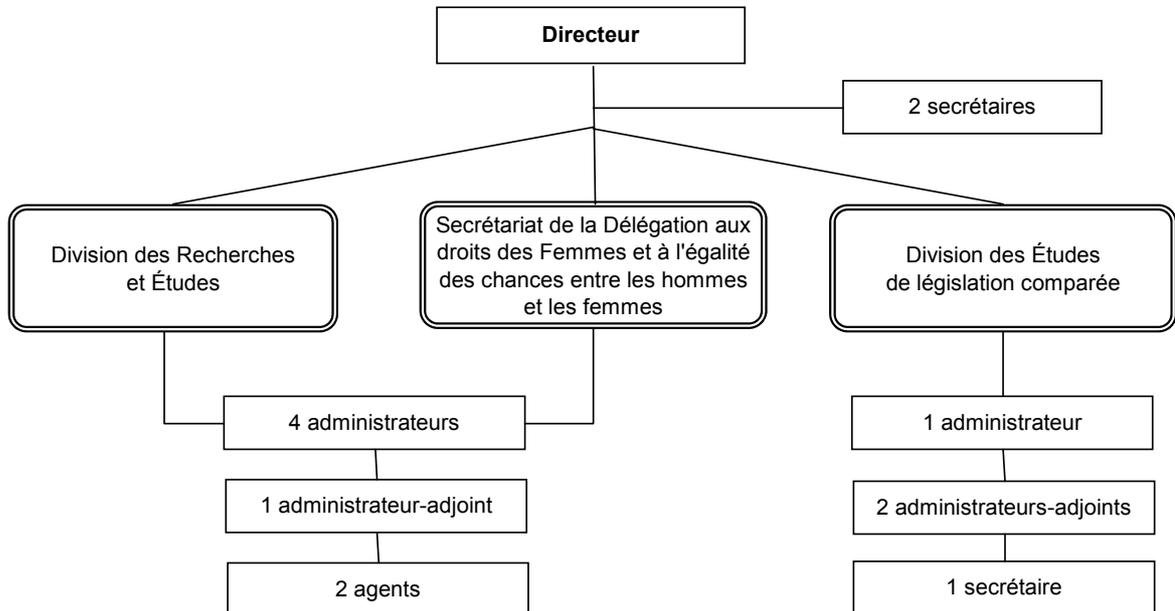
C'est ainsi que, récemment, la délégation aux droits des femmes s'est prononcée sur les textes relatifs à la promotion de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Un rapport public dressant un bilan d'activité est publié chaque année, accompagné de propositions d'amélioration de la législation et de la réglementation. Le dernier rapport (2006-2007) portait sur *la place des femmes dans les médias*.

Enfin, la délégation peut publier des rapports d'information faisant le point sur un sujet. C'est ainsi qu'elle a rendu public, en novembre 2006, un rapport sur le thème de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.

II – ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Placé sous l'autorité d'un directeur, le service des Études juridiques compte cinq administrateurs, trois administrateurs-adjoints, trois secrétaires et deux agents, soit, au total, quatorze fonctionnaires.



III – QUELQUES ÉLÉMENTS STATISTIQUES

- ♦ La Division des recherches et études traite un peu plus de 300 dossiers par an ;
- ♦ La Division des études de législation comparée a élaboré plus de 200 études depuis 1989 ;
- ♦ La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a tenu 130 réunions et a adopté 26 rapports depuis sa création.

Fiche n° 10.7 – Le service des Collectivités territoriales

La création de ce service, en janvier 1998, a traduit la volonté de mieux affirmer, sur le plan administratif, la vocation constitutionnelle du Sénat à assurer la représentation des collectivités territoriales¹⁰².

Sa mission s'étend à tous les aspects de la gestion locale décentralisée avec, en outre, le souci d'une grande ouverture en direction des acteurs locaux et des fonctionnaires territoriaux, grâce notamment aux nouvelles technologies. Sur le plan international, le service s'est attaché en premier lieu, à donner une dimension européenne à ses interventions, et en second lieu, à s'impliquer dans des missions de coopération décentralisée entre collectivités françaises et étrangères.

I - LES FONCTIONS DU SERVICE

1 - Le Secrétariat de l'Observatoire de la Décentralisation

Créé par le Bureau du Sénat le 30 novembre 2004 et mis en place à partir de janvier 2005, l'Observatoire sénatorial de la décentralisation est chargé de suivre les nouveaux transferts de compétences, de personnels et de moyens financiers aux collectivités territoriales, de veiller au respect des garanties financières que le Sénat a fait inscrire dans la Constitution et de formuler des propositions d'amélioration de la décentralisation.

Le Service des collectivités territoriales est chargé d'en assurer le secrétariat.

2 – Les consultations juridiques et financières relatives aux collectivités locales

- ♦ Fourniture aux sénateurs de consultations juridiques sur les questions intéressant l'administration locale et la décentralisation, en réponse à des problèmes concrets qu'ils se posent eux-mêmes dans l'exercice de leurs mandats locaux ou que les élus locaux de leur circonscription leur ont soumis. Préparation, le cas échéant, de propositions de loi, d'amendements ou de questions au Gouvernement, sur les sujets relatifs à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales, à leurs compétences et à leur système de financement ;
- ♦ Réalisation d'études de fond sur les grands dossiers reflétant les préoccupations des élus locaux : sécurité juridique de l'action publique locale, finances locales, fonction publique territoriale, coopération intercommunale, urbanisme, interventions économiques des collectivités locales, statut de l'élu local, droit électoral, usage des nouvelles technologies...
- ♦ Évaluation de l'impact d'une législation déterminée, en termes institutionnels ou financiers ;
- ♦ Analyse de toutes les mesures législatives intéressant les collectivités locales au fur et à mesure de leur adoption et de leur promulgation ; et publication d'un document annuel « Bilan législatif de la décentralisation » réunissant ces analyses.

3 – Le développement de la communication institutionnelle avec les élus locaux et l'ensemble des acteurs du monde local

- ♦ Communication en direction des acteurs locaux : le site Internet du « Carrefour des Collectivités Locales »

Faisant appel aux nouvelles technologies d'information et de communication, dans l'esprit de modernité qui anime le Sénat en la matière, a été créé en février 1999 un nouveau site du Sénat sur Internet, le Carrefour des collectivités locales (www.carrefourlocal.org), qui s'adresse plus spécifiquement à l'ensemble des acteurs locaux : élus, fonctionnaires territoriaux, associations et entreprises locales, avec le quadruple objectif :

¹⁰² Le Sénat avait créé dès 1974 une division des Collectivités locales au sein du service des Etudes législatives. Cette division a été agrégée au nouveau service des Collectivités territoriales.

- ▶ d'ouvrir un **portail** sur les adresses électroniques utiles aux acteurs locaux, et sur les sites officiels des collectivités locales ;
- ▶ de réunir tous les textes de référence fixant le droit des collectivités territoriales et de fournir des informations actualisées en permanence sur l'actualité législative, l'agenda des manifestations d'intérêt local, l'Europe des collectivités locales... ;
- ▶ d'aider à la décision par une sélection des réponses ministérielles et des notes et études établies par le service (questions ponctuelles et études de fond) ;
- ▶ d'ouvrir un **dialogue interactif** au moyen d'une « messagerie des élus locaux » qui peuvent saisir le service de leurs problèmes de gestion locale.

Le site internet « Carrefour des collectivités locales » connaît une audience considérable avec en moyenne mensuelle plus de 120 000 visites.

Le site publie chaque semaine une « **Lettre hebdomadaire du Carrefour** », qui rend compte de l'actualité et des activités parlementaires intéressant les collectivités locales.

- ◆ Communication en direction des grandes associations d'élus locaux

Le service a développé ses contacts avec les grandes associations d'élus locaux (Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Association des régions de France, ainsi que les autres grandes associations d'élus locaux). Il est amené à participer aux congrès de ces associations et, le cas échéant, à marquer la présence du Sénat lors des manifestations annexes (Salon des maires, en particulier). Les relations avec les associations d'élus reposent sur des échanges d'informations et la recherche d'une coordination des actions entre le Sénat et ces associations, coordination qui trouve notamment à s'exprimer auprès de la Délégation française au Comité des régions de l'Union européenne¹⁰³.

- ◆ Colloques, Rencontres, Journées de réflexion et d'études

Le service organise ou participe à l'organisation de colloques dans l'enceinte du Palais du Luxembourg. Ces colloques mettent en présence aux côtés des parlementaires, des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des universitaires, des représentants institutionnels (administrations, associations) ainsi, le cas échéant, que des partenaires de la gestion locale, permettant de confronter les points de vue et de faire émerger des propositions sur des thèmes intéressant les collectivités locales. Le service suit également et apporte, le cas échéant, sa participation aux Colloques ou Journées d'études organisés à l'extérieur, sur des sujets concernant la gestion locale.

4 - Les actions européennes

Le service assure, en liaison avec le service des Affaires européennes, le suivi de travaux consacrés aux collectivités locales ou susceptibles d'avoir des conséquences pour elles, qui sont menés au sein de l'Union européenne, d'une part, du Conseil de l'Europe, d'autre part.

A ce titre, il apporte une assistance aux sénateurs membres de la délégation française au Comité des régions de l'Union européenne¹⁰⁴ et prépare ainsi chacune des sessions plénières de celui-ci en fournissant, le cas échéant, à ses membres les informations qui peuvent les aider à prendre position, à partir notamment des travaux du Sénat. Il peut aussi assurer des missions d'expertise auprès du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

En outre, le service met un de ses fonctionnaires à la disposition de l'antenne du Sénat à Bruxelles dans le cadre d'une mission de soutien aux porteurs de projets locaux qui souhaitent bénéficier de financements communautaires. Chaque dossier fait l'objet, si nécessaire, d'un suivi auprès de la Commission européenne et des services français chargés de la mise en œuvre des crédits européens dans les collectivités locales (SGAR et DATAR). Le service réalise des documents d'étude accessibles sur www.carrefourlocal.org, relatifs aux fonds structurels et à leur mode d'emploi.

¹⁰³ Ne pas confondre ce Comité, composé de 317 membres (et d'un nombre égal de suppléants), qui relève des structures de l'Union européenne, avec le Congrès des pouvoirs régionaux et locaux, qui relève des structures du Conseil de l'Europe.

¹⁰⁴ Soit quatre sénateurs (deux au titre des régions et deux au titre des départements) dans la délégation renouvelée pour la période 2006 à 2010.

5 - La dimension internationale : la coopération décentralisée (cf. Focus après la fiche n° 6.3.)

Le service accueille des stagiaires : parlementaires, élus locaux et fonctionnaires étrangers, qui souhaitent obtenir des informations sur l'organisation territoriale en France et sur le modèle français de décentralisation.

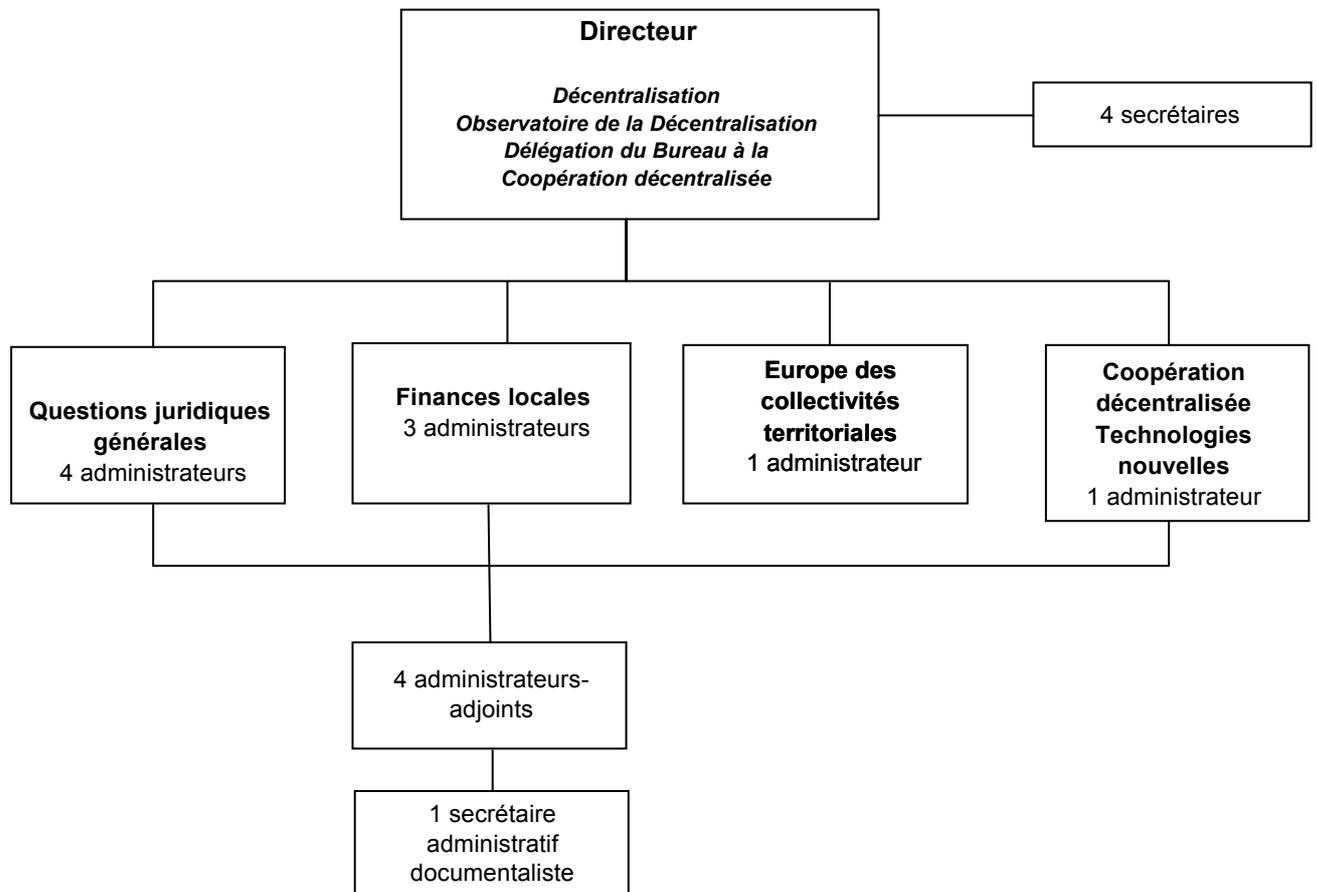
Il est chargé du secrétariat des travaux de la Délégation du Bureau du Sénat à la Coopération décentralisée. Les interventions de celle-ci ont vocation à s'exercer notamment en direction de l'Europe de l'Est, et des pays qui souhaitent bénéficier des actions de développement conduites par les collectivités françaises. Les actions encouragées ou développées par le Sénat s'exercent dans le cadre bilatéral ou unilatéral en s'appuyant sur des thématiques privilégiées : formation institutionnelle, développement durable, protection du patrimoine, gestion de l'eau, action touristique...

Ces activités sont assurées en étroite collaboration avec le service des Relations internationales.

II - ORGANIGRAMME ADMINISTRATIF

Placé sous l'autorité d'un directeur, le service des Collectivités territoriales compte sept administrateurs, trois administrateurs adjoints, un secrétaire administratif et quatre secrétaires.

Les administrateurs du service participent tous aux fonctions de conseil juridique. Toutefois, la technicité de certains dossiers imposant une spécialisation, chacun est, en outre, investi de responsabilités spécifiques : finances locales, urbanisme, action européenne...



Fiche n° 10.8 – Le service de la Bibliothèque, de la Documentation étrangère et des Archives

Dès sa création, le Sénat a disposé d'une bibliothèque. Par le nombre, la qualité et la diversité des documents qu'elle contient, celle-ci est considérée, à l'heure actuelle, comme l'une des grandes bibliothèques françaises.

Depuis plus d'une quinzaine d'années, la Bibliothèque du Sénat recourt à l'informatique documentaire et aux nouvelles technologies, pleinement intégrées dans l'ensemble de ses activités.

Dédiée au travail parlementaire, la Bibliothèque du Sénat n'est en principe accessible qu'aux sénateurs et à leurs collaborateurs, ainsi qu'à toutes les personnes qui, à un titre ou à un autre, les assistent dans l'enceinte du Palais du Luxembourg.

Le service de la Bibliothèque est également en charge de la gestion de l'ensemble des archives du Sénat.

I - FONCTIONS DU SERVICE

Le service comprend deux divisions qui exercent chacune l'une des deux missions essentielles qui lui sont dévolues : gestion de la Bibliothèque et des Archives du Sénat.

A - DIVISION DE LA BIBLIOTHÈQUE

1 - Conservation et enrichissement du fonds documentaire

a - Le fonds documentaire

La Bibliothèque compte environ 400 000 volumes. Elle est abonnée à 702 revues actuelles et possède un fonds de 1.062 revues anciennes.

Historique et origine du fonds : le « fonds ancien »

La Bibliothèque ayant été fondée pour le Sénat Conservateur en 1799, l'origine de ce fonds date du Premier Empire. Grâce à des dons et legs, à des dispersions de livres consécutives à la Révolution française, et à une politique d'achats de grande ampleur menée à partir de 1830, un fonds ancien de grande valeur a été constitué. Ces pièces rares peuvent être consultées, à leur demande, par des chercheurs français ou étrangers. C'est l'un des motifs d'ouverture du fonds à d'autres lecteurs que ceux auxquels le règlement réserve en principe l'accès.

Fonds actuel

La Bibliothèque s'est adaptée aux nouvelles exigences du travail parlementaire en adoptant une politique d'acquisitions massives et en recourant plus systématiquement au dépôt légal (loi de 1952) de documents et publications émanant des ministères et autres organismes publics.

b – Les acquisitions

A titre gratuit : le Sénat, en tant qu'institution, est destinataire de droit d'un certain nombre de publications, en particulier celles de l'Imprimerie nationale et de la Documentation française.

Achats d'ouvrages et d'abonnements de revues : le fonds s'accroît principalement par les achats d'ouvrages et les souscriptions d'abonnements pour le compte de la Bibliothèque. Le nombre d'ouvrages qu'elle détient augmente d'environ cinq mille par an (quatre mille achetés et mille en dépôt légal). Soixante ouvrages sont achetés en moyenne chaque semaine. Le service de la Bibliothèque est également chargé des achats d'ouvrages et de la souscription d'abonnements pour le compte des autres services du Sénat.

Abonnements à des bases de données informatiques : le portail de la Bibliothèque permet d'accéder à huit bases de données externes proposant des fonds juridiques, économiques et de presse (Dalloz, Net permanent, Navis fiscal, Lexis Nexis, Jurisclasseur, Lamyline reflex, Legifrance, Lextenso et Europresse).

c - Conservation, catalogage et indexation

Reliure et entretien des collections

la Bibliothèque fait relier une partie de ses ouvrages et de ses collections de revues. Depuis plusieurs années, l'accent est mis sur la restauration des livres précieux qui constituent le fonds ancien.

Enregistrement, catalogage, indexation des documents

► *les ouvrages* font l'objet de quatre opérations successives : la réception ; le catalogage ; l'indexation ; la cotation.

Le catalogage a suivi l'évolution des techniques documentaires : le premier catalogue général se présente sous la forme d'un livre imprimé, le suivant est constitué de deux collections de classeurs de fiches, selon un double classement, par auteurs et par matières ; enfin, les ouvrages acquis depuis 1990 (et les ouvrages antérieurs au fur et à mesure de leur retour après emprunt), étaient indexés sur une base informatique permettant l'interrogation du fichier tant par auteur que par titre ou par matières. Depuis août 2006, une opération de grande ampleur, dénommée projet ISIS (inventaire sécurisé et informatisé de la Bibliothèque du Sénat), a pour objet de recataloguer, livre en main, l'ensemble du fonds afin d'aboutir à un fichier unique constitué de notices bibliographiques récupérées du catalogue de la BnF ou de l'ancien catalogue de la Bibliothèque du Sénat. Pour les autres livres, les notices ont été créées. Débutée en septembre 2006, cette opération devrait s'achever en juin 2009. La Bibliothèque disposera à cette époque d'un fichier Unimarc regroupant l'ensemble de son fonds et lui permettant d'échanger toutes les informations qu'elle jugera utiles avec les autres bibliothèques et d'obtenir les statistiques nécessaires à une gestion éclairée.

► *les revues* : plus des deux tiers des revues auxquelles est abonnée la Bibliothèque, sont dépouillées et les articles jugés les plus pertinents pour la documentation des parlementaires sont sélectionnés.

L'indexation des articles de revues suit les mêmes règles que pour les ouvrages. Depuis le 1^{er} janvier 2002, la Bibliothèque a adopté le thésaurus de la Bibliothèque nationale de France (RAMEAU).

d - Élaboration de la sélection hebdomadaire

Chaque semaine, une sélection des ouvrages nouvellement acquis et des articles des revues dernièrement dépouillées est présentée aux lecteurs. Ce bulletin se présente sous la forme d'une brochure. Il est également disponible en ligne sur le portail intranet de la Bibliothèque.

2 - Consultation, prêt et documentation

L'ensemble de ces opérations peut désormais être effectué sur le *portail de la Bibliothèque* accessible sur l'*Intranet* du Sénat (<http://intranet.senat.fr/internet/bibli/hp.html> ou rubrique « Accès rapide », documentation-bibliothèque). Ce portail permet, en effet, de consulter le catalogue informatique de la Bibliothèque, de réserver un ouvrage, de suggérer une acquisition, de consulter les ressources documentaires électroniques, la revue des sommaires ainsi que le plan de la salle de lecture et toutes les informations pratiques à connaître sur le service.

a - La consultation sur place

Les lecteurs sont accueillis dans la salle de lecture de la Bibliothèque. Environ 20 000 volumes sont consultables sur place, en accès direct pour la plupart. Il s'agit de plusieurs types de documents : *les documents parlementaires, les ouvrages « usuels », une sélection de publications récentes : journaux « Le Monde », « Le Figaro », « Libération »...*, *périodiques : Le Point, L'Express, Le Nouvel Observateur...*, *revues juridiques, économiques, sociales ou généralistes.*

b - La consultation à la demande

Les collections antérieures des périodiques, des quotidiens, ainsi que tout le reste du fonds d'ouvrages de la Bibliothèque sont conservés dans des salles ou des réserves situées dans différents lieux du palais. Les documents sélectionnés par les lecteurs leur sont apportés par les agents de la Bibliothèque.

c - Les opérations de prêt

Depuis 1991, le fichier des lecteurs ainsi que les fiches de prêt sont informatisés. En application du règlement de la Bibliothèque, seuls sont autorisés à accéder à la salle de lecture et au prêt d'ouvrages les sénateurs et leurs collaborateurs directs (fonctionnaires du Sénat, secrétaires des groupes et assistants). Des dérogations peuvent être accordées à des personnes venant consulter des documents que la Bibliothèque est seule à posséder ou effectuant des recherches sur l'institution sénatoriale elle-même. Les ouvrages sont prêtés trois mois aux sénateurs, un mois aux fonctionnaires ou aux assistants. Cependant, les ouvrages publiés depuis plus de cinquante ans sont exclus du prêt, de même que les périodiques.

d - La documentation électronique

Aux sources d'information classiques s'ajoute désormais l'interrogation des bases de données internes au Sénat ou externes, qu'elles soient juridiques, économiques ou de presse.

Les lecteurs extérieurs peuvent y accéder, en salle de lecture, à partir de postes informatiques reliés à internet ou, pour les sénateurs et leurs collaborateurs, à partir de leur poste de travail relié au réseau.

e - Les recherches bibliographiques et documentaires

Ces recherches ont un caractère général. Les études plus détaillées donnant lieu à des notes dépendent d'autres services (études juridiques, études économiques, affaires européennes, ...).

f – Les échanges de documentation avec les parlements étrangers

La Bibliothèque est en relation avec les services de documentation des parlements étrangers. Elle leur adresse, à leur demande, les annales des débats ainsi que des documents parlementaires.

g - Les travaux de traduction

Le service de la Bibliothèque réalise ou, selon les cas, fait réaliser par des sociétés extérieures les traductions ponctuelles de documents à la demande des sénateurs ou des services du Sénat qui en font la demande, dans le cadre de leur mandat, et pour le compte des services du Sénat.

h - La réalisation d'expositions et de manifestations diverses

Autour de thèmes choisis, le service expose dans des vitrines de la salle de lecture, ses ouvrages les plus remarquables. Ces expositions temporaires font l'objet de catalogues qui sont mis à la disposition des lecteurs en salle et sur l'intranet.

De grandes expositions peuvent aussi être réalisées par la Bibliothèque à l'occasion d'événements nationaux tels le bicentenaire de la naissance de Victor Hugo (2002), le centenaire de la loi de 1901 sur la liberté d'association, le 250^{ème} anniversaire du premier Musée du Luxembourg à l'occasion des journées du Patrimoine de 2000, le Sénat de 1940 à 1944.

B - DIVISION DES ARCHIVES

1 - Gestion des archives du Sénat

La division des Archives est chargée de la coordination, l'harmonisation, la tenue d'un inventaire général et la communication des archives des services du Sénat. Le directeur du service assume également les fonctions d'archiviste en chef.

Ces attributions sont assurées par son personnel assisté d'archivistes de formation.

La mise en œuvre de l'inventaire général des archives du Sénat permettra d'étendre le nombre de documents pouvant être mis à la disposition du public et des chercheurs, au-delà des procès-verbaux des réunions de commissions et de la séance plénière.

Les archives du Sénat sont en règle générale postérieures à 1875, les documents antérieurs ayant été versés aux Archives nationales. Depuis le début de la III^e République, le Sénat dispose de l'ensemble de ses archives quel que soit leur support (papier ou audiovisuel), aussi bien des archives législatives liées aux travaux des commissions et de la séance, aux relations avec les autres pouvoirs publics et aux manifestations officielles, que des archives administratives (architecture et patrimoine, documents comptables et financiers, personnel).

Les sénateurs ont accès aux archives du Sénat de même que, dans le respect des règles de communicabilité, les lecteurs extérieurs. Il est possible d'interroger les archives du Sénat en adressant sa question à l'adresse archives@senat.fr.

2 - Rédaction des biographies de sénateurs

La division des Archives constitue, depuis 1946, un dossier biographique pour chaque sénateur, et rédige, conjointement avec le service des Archives de l'Assemblée nationale, un dictionnaire des parlementaires français. Actuellement, ce dictionnaire couvre la période 1940-1958. Les dossiers biographiques des sénateurs des III^e, IV^e et V^e République sont mis en ligne.

Les internautes peuvent adresser leurs questions relatives à d'anciens sénateurs par le biais de l'adresse anciens-senateurs@senat.fr.

3 - Élaboration des tables annuelles des débats du Sénat

Les tables des débats retracent l'ensemble des activités parlementaires des sénateurs au cours de chaque année : leurs nominations (commissions, délégations, missions d'information, etc.), leurs dépôts (propositions de loi, rapports) et leurs interventions en séance publique, en précisant leurs références au Journal officiel des débats. Elle tient également à jour un certain nombre d'informations sur la composition et les activités du Sénat (composition des commissions, des groupes politiques, des délégations et missions diverses, textes déposés, incidents de procédure, saisines et décisions du Conseil constitutionnel, etc.).

Ce travail permet l'édition chaque année de deux tables annuelles, l'une nominative, l'autre thématique.

Ces informations sont accessibles en ligne sur le site Internet du Sénat. Le résumé des interventions des sénateurs, interrogeable soit à partir de la fiche de chaque sénateur, soit à partir des dossiers législatifs, constitue désormais une clé d'accès direct au compte rendu intégral des débats du Sénat, également disponible sur Internet.

4 - Archivage audiovisuel de la séance publique et des réunions ouvertes au public

Après leur indexation, les cassettes de l'enregistrement audiovisuel de la séance publique sont confiées à une société qui en assure la conservation. Les enregistrements des réunions de commission ouvertes au public et des divers colloques ou manifestations organisés par les commissions sont indexés de la même manière mais stockés à la division des archives.

Les sénateurs ont la faculté de demander la copie de tout ou partie de leurs interventions.

5 - L'élaboration de dossiers d'histoire pour le site Internet du Sénat

Afin de mettre en valeur son patrimoine historique, la division des Archives élabore des dossiers d'histoire faisant le point sur un personnage ou un épisode de la vie du Sénat ou du Palais du Luxembourg. Ces dossiers sont illustrés à partir de documents originaux appartenant au Sénat et numérisés (manuscrits, photos, gravures, presse, caricatures, etc.).

Des dossiers sont également constitués à l'occasion de manifestations de plus grande envergure ayant lieu au Sénat : expositions et commémorations diverses. Les expositions sont préparées avec la division de la Bibliothèque. A cette occasion, des brochures sont parfois réalisées.

II - ORGANISATION ET MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU SERVICE

A - BUDGET

La traduction budgétaire des principales fonctions du service est la suivante :

- la fonction *d'acquisition* d'ouvrages, de périodiques et journaux officiels ainsi que de documentation électronique représente 76 % du budget ;
- la fonction de *conservation* du fonds en opérations de reliure, restauration et numérisation s'élève à 16,5 % du budget ;
- la fonction *d'exploitation* du fonds consistant en fournitures, gestion des archives audiovisuelles et honoraires de collaborations externes ne représente que 7,5 % du budget.

B - PERSONNEL

Sous l'autorité de son Directeur, le service de la Bibliothèque emploie trente-huit fonctionnaires du Sénat et deux contractuelles.

a - Division de la Bibliothèque : vingt-trois fonctionnaires :

- deux administrateurs ; cinq administrateurs-adjoints ; quatre secrétaires administratifs ; quatre secrétaires ; huit agents.

b - Division des Archives : quinze fonctionnaires et deux contractuelles :

- un administrateur ; sept administrateurs-adjoints ; un secrétaire administratif ; trois secrétaires ; trois agents ; deux archivistes contractuelles.

C – LES MOYENS INFORMATIQUES

a - Division de la Bibliothèque :

La division de la Bibliothèque propose, en salle de lecture, six micro-ordinateurs en libre service reliés à Intranet et Internet, disposant d'une messagerie électronique. Tout lecteur peut travailler en salle de lecture avec son ordinateur portable grâce à des prises électriques et USB installées sur les deux tables de lecteurs.

La Bibliothèque dispose également de deux lecteurs de microfiches dont un est équipé d'un système permettant de scanner ces microfiches et de les intégrer dans un document ou de les envoyer par courriel.

Elle gère son fonds à l'aide du logiciel de bibliothéconomie « Portfolio » et a développé un portail sur Intranet permettant d'accéder à toutes ses ressources.

b - Division des Archives :

La division des Archives établit les tables des débats à l'aide d'un logiciel conçu et réalisé conjointement par la division et le service de l'Informatique et des Technologies nouvelles. Elle a acquis, en 2005, un logiciel de gestion de ses fonds d'archives : le progiciel THOT qui gère les procédures archivistiques de classement, conservation et communication des cotes et auquel est associé le moteur CINDOC qui assure une gestion documentaire par la production de fiches descriptives des documents et de notices d'autorité.

Fiche n° 10.9 – Le service des Affaires européennes

Le service des Affaires européennes, créé en 1973, est un service législatif, auquel sont assignées deux missions : assurer aux sénateurs les moyens de s'informer des travaux menés dans le cadre de l'Union européenne et de prendre position sur ceux-ci, les assister à l'occasion de leur participation aux travaux des assemblées européennes composées de parlementaires nationaux.

I - LES MISSIONS DU SERVICE

1 – L'information des sénateurs dans le cadre de l'Union européenne

Le service assure en premier lieu **le secrétariat de la délégation du Sénat pour l'Union européenne** qui comporte 36 membres et est chargée par la loi de suivre les travaux conduits par les institutions de l'Union européenne afin d'assurer l'information du Sénat.

Depuis l'introduction de l'article 88-4 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 modifiée, le Gouvernement soumet obligatoirement à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative.

La délégation s'efforce d'effectuer un « tri » parmi les textes nombreux (environ 330 par an) mais d'inégale importance soumis aux deux assemblées dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution. Elle examine ceux qu'elle juge les plus importants et conclut soit par l'adoption de conclusions qu'elle adresse au Gouvernement, soit par le dépôt d'une proposition de résolution qui est renvoyée à la commission compétente du Sénat.

La délégation réalise également, depuis septembre 2006, un contrôle au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité des propositions et des documents de consultation que la Commission européenne transmet directement aux parlements nationaux de l'Union européenne suite à une décision du président de la Commission, José Manuel Barroso.

De plus, le service des Affaires européennes constitue **le centre de documentation du Sénat en matière européenne.**

Il est destinataire de l'ensemble des documents émanant des institutions européennes : Commission européenne, Conseil de l'Union européenne, Parlement européen, Cour de Justice des Communautés européennes, Cour des Comptes européenne, ainsi que des documents émanant des assemblées des autres États membres de l'Union. Il a vocation à assurer l'information des parlementaires en ce domaine, notamment en mettant à la disposition des sénateurs, des commissions compétentes du Sénat et enfin des fonctionnaires et des assistants tous éléments utiles d'information ou d'appréciation des projets législatifs.

En étendant le champ du contrôle parlementaire sur la législation européenne en négociation et en diversifiant les procédures (avec, notamment, la possibilité pour les assemblées de saisir la Cour de Justice de certains textes qu'elles jugeraient incompatibles avec le principe de subsidiarité), la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Lisbonne, adoptée par le Congrès du Parlement le 4 février 2008, accroîtra probablement le champ d'intervention du service des Affaires européennes, après qu'aient été prises les mesures réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de cette réforme.

Le service des Affaires européennes assure également le secrétariat des rencontres interparlementaires européennes dont la fréquence s'est accrue au cours des dernières années.

Enfin, c'est un fonctionnaire du service des Affaires européennes qui assure le fonctionnement de l'antenne du Sénat à Bruxelles. Il dispose d'un bureau au sein de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne et d'un autre bureau au Parlement européen. L'antenne du Sénat est ainsi en relation directe avec l'ensemble des institutions européennes, qu'il s'agisse de la Commission, du Parlement ou du Conseil. Le fonctionnaire en poste à Bruxelles a deux tâches principales : recueillir en amont les informations utiles au travail de contrôle des sénateurs et organiser les déplacements de ces derniers sur place.

2 - L'appui aux sénateurs participant aux travaux des assemblées européennes composées de parlementaires nationaux

Dans le cadre de cette seconde mission, des fonctionnaires des services des Affaires européennes du Sénat et de l'Assemblée nationale travaillent en commun pour assurer le secrétariat de :

- la délégation française aux **assemblées du Conseil de l'Europe et de l'Union de l'Europe Occidentale** (UEO), comportant 36 membres, dont 24 députés et 12 sénateurs ;

et,

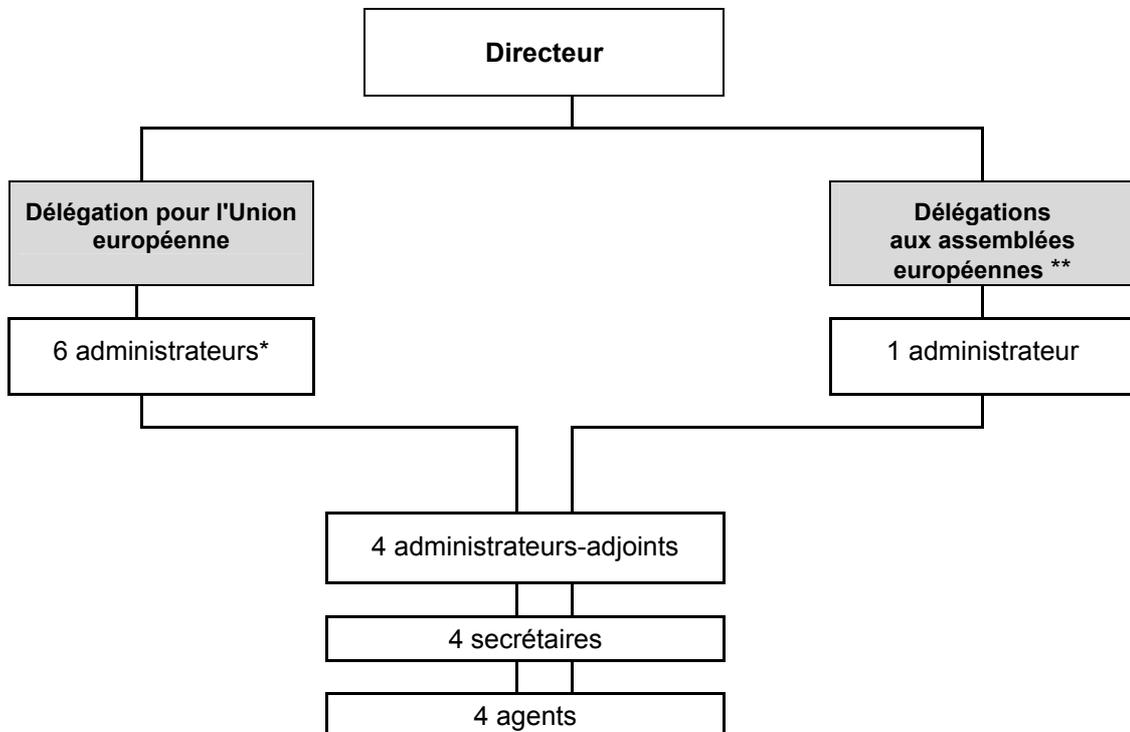
- la délégation française à l'**Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe** (OSCE), composée de 8 députés et de 5 sénateurs, soit 13 membres.

Le service des Affaires européennes tient également à disposition des sénateurs l'ensemble des travaux menés au sein de ces organisations.

II - L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU SERVICE

Le service des Affaires européennes compte, sous l'autorité d'un directeur, 19 fonctionnaires.

Ceux-ci se répartissent en 7 administrateurs, 4 administrateurs-adjoints, 4 secrétaires et 4 agents.



* Dont un administrateur en charge de l'antenne administrative permanente à Bruxelles.

** Conseil de l'Europe, Assemblée de l'UEO, ...

Fiche n° 10.10 – Le service des Relations internationales

Sous l'impulsion du Président et du Bureau, le Sénat a accompli un important effort d'ouverture sur l'international. En quelques années, son action en la matière a été profondément remaniée et renforcée.

Ce mouvement s'est traduit par l'affirmation des activités internationales classiques mais aussi par le développement de nouvelles opérations, notamment en direction de Parlements étrangers avec lesquels le Sénat entretient une coopération interparlementaire active. En outre, la meilleure prise en compte, depuis quelques années, de la représentation par le Sénat des Français de l'étranger, qui constitue un « bonus constitutionnel », a suscité la création en 2004 au sein du service des Relations internationales d'une division nouvelle « de la présence française dans le monde ».

Dans ce cadre, le service des Relations internationales, créé en juin 1994, a aujourd'hui pour vocation de faciliter et, de plus en plus, d'organiser directement les interventions du Sénat sur la scène internationale.

I - LES FONCTIONS DU SERVICE

Sous l'autorité d'un directeur, auprès duquel est placé un directeur-adjoint (chargé notamment du suivi de l'activité des organisations et des institutions internationales et interparlementaires, en particulier l'Union interparlementaire, l'Assemblée parlementaire de la francophonie et, depuis 2006, l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée). Les attributions du service des Relations internationales sont réparties entre quatre divisions¹⁰⁵ (la quatrième division ayant été créée par le Bureau du Sénat, lors de sa réunion du 5 février 2008).

• La division de l'accueil de personnalités étrangères

Elle est chargée de participer à l'accueil des centaines de personnalités étrangères que reçoit le Sénat chaque année et d'organiser leur programme. Si le service des Relations internationales ne gère ni les audiences, ni les déplacements à l'étranger du Président du Sénat, en revanche, il a la charge de la préparation et de l'accompagnement des délégations qui se rendent en France à l'invitation du Président.

Elle participe également à la logistique des grandes manifestations internationales initiées par le Président et le bureau du Sénat.

• La division de la coopération interparlementaire (cf. fiche n° 6.2)

En qualité d'assemblée parlementaire d'une démocratie confirmée, le Sénat est régulièrement sollicité pour apporter l'appui de son expérience aux parlements des nouvelles démocraties. La variété des demandes montre que la procédure parlementaire élaborée par le Sénat et ses méthodes de travail et d'organisation sont considérées comme des références sous des latitudes très diverses, et que les qualités d'expertise de ses fonctionnaires sont très appréciées.

Surtout, le bicamérisme est un modèle qui se répand dans le monde et les nouveaux Sénats se tournent tout naturellement, quelle que soit leur composition, vers le Sénat français pour bénéficier de son expérience.

Le Sénat, au travers de son service des Relations internationales, qui fait appel au concours des fonctionnaires des différents services, répond à ces attentes par plusieurs types d'actions :

- ♦ les missions d'expertise à l'étranger qui peuvent être, soit des missions d'évaluation, soit des missions de conseil, soit des missions d'animation de séminaires ou sessions de formation ;
- ♦ l'organisation à Paris de stages thématiques, d'une durée d'une semaine le plus souvent, à l'intention de fonctionnaires ou parlementaires étrangers.

Ce cadre d'intervention peut être bilatéral ou multilatéral, ces deux niveaux étant d'ailleurs complémentaires.

¹⁰⁵ Même si la nature des fonctions et l'effectif somme toute limité des fonctionnaires de ce service interdisent tout cloisonnement trop strict.

- **La division de la présence française dans le monde**, créée en 2004, et qui constitue notamment une cellule d'appui à la représentation parlementaire des Français de l'étranger (cf. fiche n° 1.7).

Entrée en phase active de fonctionnement au début de l'année 2005, cette nouvelle division a repris en charge différentes compétences traditionnellement dévolues au service, notamment :

- ↳ La gestion et la coordination de l'activité des groupes interparlementaires, en tant qu'« *acteurs essentiels de la diplomatie parlementaire* », pour reprendre la définition du Président du Sénat. (cf. fiche n° 6.3)

Le Sénat compte 80 groupes interparlementaires ou assimilés (ex «groupes sénatoriaux d'amitié») composés de sénateurs et administrés par des fonctionnaires de différents services du Sénat (qui assument cette tâche à titre volontaire et en plus de leurs attributions ordinaires). Ces groupes remplissent quatre missions principales :

- 1/ l'établissement de **relations politiques et d'amitié** ;
- 2/ le soutien au développement de la **coopération décentralisée** ;
- 3/ la contribution à la **coopération interparlementaire** ;
- 4/ l'action d'encouragement à la **coopération économique et culturelle**.

Les groupes sont, en outre, des interlocuteurs privilégiés pour les Français établis dans les pays de leur ressort.

Instrument traditionnel d'action du Sénat dans le domaine des relations internationales, les groupes interparlementaires ont accompagné le développement des activités du Sénat en ce domaine et ont contribué à les diversifier. Afin de favoriser leur développement, plusieurs modifications réglementaires ont été adoptées par le Bureau du Sénat depuis 1994, dont la dernière remonte à juillet 2007.

La division de la présence française dans le monde est responsable de l'impulsion et du développement des activités de ces groupes. Plus généralement, elle est chargée d'instruire les demandes de création de nouveaux groupes, de coordonner l'action des groupes existants et de centraliser des éléments sur leur activité. Elle diffuse également un « mémento des secrétaires exécutifs » destiné à leur fournir différents éléments facilitant la gestion de leur groupe.

- ↳ La gestion des colloques internationaux –économiques, notamment- organisés en partenariat avec UBIFRANCE ou quelques autres partenaires institutionnels.
- ↳ La gestion pour le compte du Président du Sénat des missions bilatérales d'observation électorales qu'il désigne pour suivre des scrutins importants dans différents pays étrangers (environ 4 ou 5 missions chaque année).

Par ailleurs, cette division, sur la base des orientations déterminées par le Président du Sénat, en octobre 2004, a débuté ses activités spécifiquement orientées vers la valorisation de la deuxième mission constitutionnelle propre au Sénat : la représentation des Français de l'étranger (cf. fiche n° 1.7).

- **La division des assemblées et organisations internationales**, de création toute récente (5 février 2008), a pour objet d'assurer le suivi du fonctionnement et de l'évolution des grandes organisations interparlementaires et internationales où le Sénat est représenté ou avec lesquelles il entretient des relations régulières : l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, l'Union interparlementaire, etc. Elle doit également assurer un suivi de l'activité et des évolutions des quelque 150 réseaux interparlementaires dans le monde.

La création de cette division, qui s'est faite à effectif constant du service, va faciliter une meilleure identification, dans l'organigramme administratif du Sénat, des interlocuteurs auxquels les organisations internationales concernées peuvent s'adresser.

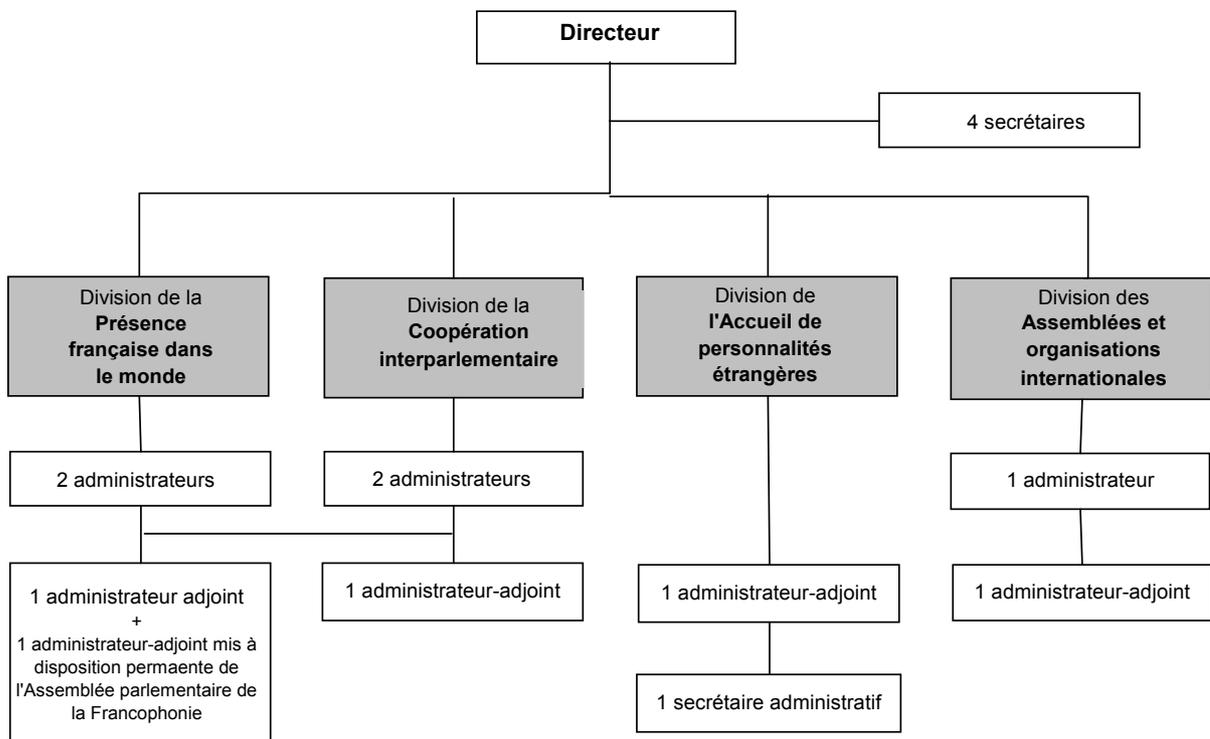
**L'ÉLABORATION D'UN IMPORTANT MATÉRIEL PÉDAGOGIQUE
SUR LE SÉNAT, LE BICAMÉRISME ET LES PROCÉDURES PARLEMENTAIRES**

Pour répondre aux demandes d'information de ses correspondants étrangers et servir de support à ses actions de formation, le service des Relations internationales a élaboré un certain nombre de documents sur le Sénat, sur le bicamérisme et sur les procédures et la diplomatie parlementaires (plusieurs sont également disponibles en version anglaise). Axés le plus souvent sur la pratique, présentés de manière pédagogique (parfois sous la forme de diaporamas), ces documents connaissent un succès croissant, y compris en France auprès des administrations françaises et autres interlocuteurs habituels du service.

Outre le présent « **Recueil de fiches techniques** », refondu en 2003 et actualisé chaque année, on mentionnera, en particulier, le recueil des fiches sur « **la situation du bicamérisme dans le monde** », lancé à la suite du Forum des Sénats du monde réuni en mars 2000 au Palais du Luxembourg et qui, régulièrement mis à jour, constitue aujourd'hui un ouvrage de référence sur les quelque 85 Parlements du monde doté d'une seconde chambre ou qui envisagent d'en créer une à proche échéance (ce document est également consultable sur le site internet du Sénat) ; le « **Guide pratique du protocole sénatorial** », qui récapitule un certain nombre de règles et d'usages protocolaires suivis par le Sénat lors de cérémonies publiques et manifestations auxquelles participent des sénateurs ou lors de l'accueil de délégations étrangères ; le « **Mémento à l'usage des secrétaires exécutifs des groupes d'amitié** », le « **Guide pratique de la communication parlementaire** » ; un guide sur « **le Sénat français et les collectivités territoriales** », un recueil de documents sur le travail des commissions, etc.

II - ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Placé sous l'autorité d'un directeur, le service des Relations internationales compte six administrateurs, cinq administrateurs-adjoints (dont un mis à la disposition de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie), un secrétaire administratif et quatre secrétaires, soit, au total, 17 fonctionnaires.



Pour des raisons évidentes, ce service fonctionne en étroite liaison avec le cabinet du Président du Sénat. Chaque semaine, une réunion présidée par le chef de Cabinet, en présence du conseiller diplomatique et à laquelle participe un fonctionnaire du service, permet d'examiner le calendrier des activités internationales du Sénat.

Fiche n° 10.11 – Le service de la Communication

La création d'une direction autonome à la communication en 1991 a traduit la volonté du Président et du Bureau du Sénat de développer l'information sur les travaux des sénateurs et de favoriser chez nos concitoyens une prise de conscience du rôle important pour la démocratie de la deuxième Chambre.

I - LES FONCTIONS DU SERVICE

Le service de la Communication fonctionne en étroite liaison avec le cabinet du Président du Sénat et notamment ses conseillers techniques chargés de la communication et des relations extérieures.

L'activité du service est organisée autour de quatre pôles : Information, Presse, Audiovisuel et Événementiel.

1 – Le pôle « Information »

① - Le **libre accès du public aux documents parlementaires** est un principe traditionnel. Le service de la communication s'efforce donc d'assurer à ces documents la plus large diffusion.

Info Sénat en est le support principal. Ce bulletin paraît chaque semaine en période de session parlementaire, et donne, dès le lundi matin à ses 2 200 abonnés, en même temps qu'il est consultable sur Internet, le programme sénatorial de la semaine (séance publique et commissions), l'analyse des débats de la semaine écoulée et le compte rendu des activités européennes et internationales du Sénat. Le bulletin est distribué gratuitement, sur simple demande, à tous ceux qui justifient d'un intérêt pour l'activité du Sénat (presse, administration, collectivités locales, établissements d'enseignement, etc.). *Info Sénat* comporte des bons de commande de documents parlementaires.

② - Le public dispose en outre d'un **service de renseignements par téléphone** -(33)(0)1.42.34.25.65- s'il veut connaître l'état d'avancement de l'examen d'un texte, la date d'adoption d'une disposition ou des informations sur la composition politique ou socioprofessionnelle du Sénat.

③ - A l'intention des 250 000 **visiteurs** qui découvrent chaque année le Palais du Luxembourg, qu'il s'agisse de visites en groupes ou de citoyens désireux d'assister à la séance publique, le service de la communication assure l'édition et la diffusion de diverses **plaquettes et brochures institutionnelles** qui présentent l'histoire du Palais et de ses dépendances, le fonctionnement du Sénat, le rôle des sénateurs, la procédure législative, etc. (2 brochures pédagogiques sont spécifiquement proposées aux différents publics scolaires). Chacun reçoit ainsi une information institutionnelle en complément de sa visite. Les visiteurs en groupe sont, en outre, accueillis dans une salle audiovisuelle de 50 places pour la projection d'un film de présentation de l'institution, prologue au parcours qu'ils accomplissent ensuite sous la conduite de personnels spécialement formés à cette tâche. Cette vidéo peut être également diffusée - à la demande - à l'extérieur, notamment dans les établissements scolaires, pour appuyer un cours d'éducation civique.

④ - Le Sénat a lancé, en 2003, un Journal mensuel, plus particulièrement destiné aux élus locaux, **« Le Journal du Sénat »** au format « Tabloïd » qui traite plus particulièrement des travaux du Sénat intéressant directement les collectivités territoriales. Il est adressé aux 36 000 maires, aux 4 000 conseillers généraux et aux 1 900 conseillers régionaux de France. Cette diffusion est complétée par des envois à la presse, aux organismes consulaires, aux grandes entreprises, aux principaux décideurs économiques et aux responsables d'organisations politiques et sociales.

⑤ - Le service assure, en outre, la publication d'un **« rapport annuel »** retraçant l'ensemble des activités du Sénat pour l'année civile écoulée. Ce rapport est rédigé par des journalistes professionnels avec le concours des fonctionnaires du Sénat.

⑥ - Par ailleurs, le Sénat dispose depuis 1995 d'un lieu d'accueil, ouvert au public 6 jours sur 7, **L'Espace librairie du Sénat**, situé 20, rue de Vaugirard, à proximité du Palais. Son accès indépendant permet l'entrée libre et permanente de tous ceux qui le souhaitent. Conçu comme une fenêtre ouverte sur l'actualité parlementaire et législative, cet espace de documentation et d'information propose l'ensemble des documents parlementaires et, sur différents supports, la totalité des travaux préparatoires des lois récemment promulgués.

2 – Le pôle «Presse»

Comme toute institution, le Sénat souhaite faire connaître le résultat de ses travaux au public le plus large. Il a besoin, pour cela, de la médiation de la presse écrite et audiovisuelle.

Le service de la communication veille ainsi à améliorer régulièrement les conditions **d'accueil des journalistes**, accrédités (120 journalistes français et étrangers) ou non, et des équipes de télévision et de radio assurant des reportages sur l'activité parlementaire. Une salle de rédaction, appelée salle de presse, située au plus près de la salle des séances, est en permanence à leur disposition. En outre, le son et l'image de l'hémicycle peuvent être acheminés jusqu'à la rédaction des chaînes de télévision et des stations de radios qui en font la demande.

Chaque vendredi, en période de session, la division de la presse rédige pour les services politiques des quotidiens nationaux et régionaux un document intitulé **«Flash Info»**, diffusé par courriel et télécopie. Il leur permet de connaître à l'avance l'agenda du Président, l'ordre du jour des séances publiques et des prochaines réunions de commissions et délégations, les conférences de presse et les colloques les plus importants qui se tiennent au Palais du Luxembourg. Un document spécifique **«Flash Info Europe et International»** recense les activités des différents organes du Sénat dans ces domaines.

Le service apporte conseil et assistance aux organes institutionnels du Sénat dans leurs relations avec la presse. Il diffuse les **communiqués de presse** par télécopie ou par courriel, tant aux journalistes accrédités au Sénat, qu'aux spécialistes de la presse écrite et audiovisuelle du domaine considéré. Le service dispose d'une base de données de 30 000 fiches et de 5 000 médias.

Il organise des **conférences, déjeuners de presse et sessions de formation**, afin de permettre aux journalistes d'être mieux informés et, par là même, de mieux rendre compte des travaux des sénateurs, au Sénat ou en province, lors des déplacements des commissions ou des missions.

Pour mesurer le retour de l'information, la division de la presse établit une **revue de presse** quotidienne, à partir du dépouillement systématique de 51 quotidiens, 56 hebdomadaires et 70 mensuels, nationaux, régionaux et internationaux. Cette revue de presse est diffusée par voie électronique sur l'intranet du Sénat.

3 – Le pôle «Audiovisuel»

Le Sénat s'est doté de **moyens audiovisuels** permettant la captation et l'enregistrement intégral des débats en séance publique dans l'hémicycle et des réunions se déroulant dans deux salles multimédias. Ces images peuvent être diffusées instantanément sur les récepteurs du circuit interne de télévision, archivées et mises gratuitement à la disposition des chaînes de télévision afin qu'elles puissent les reprendre dans leurs journaux d'information ou leurs magazines télévisés.

La division de l'audiovisuel gère les équipements audiovisuels et assure la fourniture d'images à la Chaîne parlementaire, Public Sénat, et aux chaînes de télévision qui en font la demande.

Enfin, a été constitué un **pôle image** qui réalise plus de 20 000 clichés par an, dont les plus représentatifs sont archivés dans une photothèque numérique.

4 - Le Pôle «Événementiel»

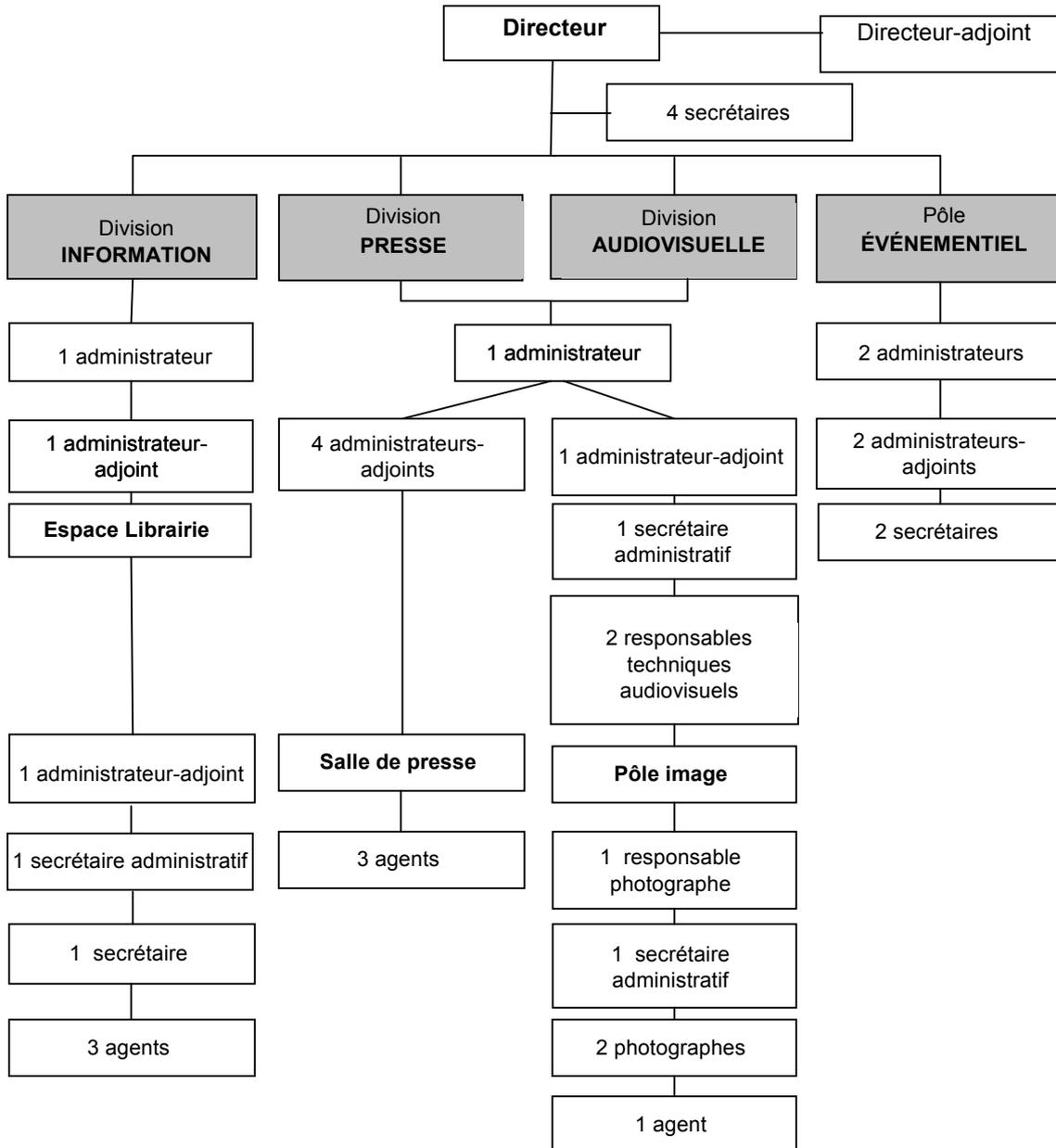
Le service de la communication participe à l'organisation d'événements qui illustrent la politique menée par le Président du Sénat dans le domaine économique (plusieurs sites sont consacrés à ces événements et sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.entreprises.senat.fr>) : les **Rencontres sénatoriales de l'entreprises**, ou les opérations **Tremplin Entreprises**, par exemple.

Le service de la communication apporte également son concours à l'organisation et à la médiatisation de multiples manifestations culturelles, telles les **Journées du patrimoine**, la **Fête de la musique**, les **Rendez-vous Citoyens du Sénat** ou les expositions de photographies sur les grilles du Jardin du Luxembourg en assurant le secrétariat du Comité de sélection, et en veillant à leur réalisation. Il s'agit pour le Sénat d'un élément important de sa politique culturelle qui décline sous une forme artistique ses sujets de réflexion.

En outre, il contribue à l'organisation et à l'animation d'opérations de communication destinées à développer concrètement l'éducation civique et à familiariser les jeunes au fonctionnement de la démocratie : le Sénat participe depuis 1994 à la **Semaine de la presse dans l'école**, en organisant, avec l'appui du journal d'information pour enfants *Mon Quotidien*, le concours du meilleur journal de classe sur un thème d'actualité.

II - ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Placé sous l'autorité d'un directeur, le service de la Communication compte cinq administrateurs, huit administrateurs-adjoints, trois secrétaires administratifs et six secrétaires, sept agents et trois photographes, soit au total, 33 fonctionnaires. A ce chiffre s'ajoutent trois contractuels : deux responsables techniques audiovisuels et un responsable du pôle image.



Fiche n° 10.12 – Le service de l'Informatique et des Technologies nouvelles

Le service de l'informatique et des technologies nouvelles (SITN) assiste l'ensemble des services du Sénat pour toutes les questions relatives à l'utilisation des systèmes informatiques et des nouvelles technologies, qui occupent une part chaque jour croissante dans l'activité du Sénat (documentation et procédures) et son fonctionnement (gestion).

Dans l'organigramme des services du Sénat, le service de l'informatique et des technologies nouvelles est ainsi, avec des compétences mixtes, un « service commun » aux hiérarchies législative et administrative.

I - LES MISSIONS DU SERVICE

Le service de l'informatique et des technologies nouvelles a, notamment, dans ses attributions l'administration et la sécurité du système d'information du Sénat, l'acquisition et l'entretien des matériels des services, et le développement et l'exploitation des applications informatiques, qu'il s'agisse des applications de gestion ou des applications documentaires. Il gère, en outre, les sites Intranet et Internet du Sénat.

Eu égard à l'importance du parc informatique du Sénat et des enjeux que représentent le bon fonctionnement et la sécurité des systèmes, le Bureau du Sénat a adopté en février 2008 une Charte informatique visant à renforcer la sécurité technique et juridique du système d'information du Sénat. Ce texte fixe, notamment, les règles nécessaires à la préservation de l'intégrité des réseaux et des équipements informatiques, au respect des droits de propriété intellectuelle, à la protection des données à caractère personnel, au bon usage de la correspondance électronique et des moyens informatiques.

1 - Le développement, l'exploitation et l'administration des applications informatiques

Les informaticiens du Sénat se consacrent principalement au développement, à l'exploitation et à la maintenance des applications informatiques, ainsi qu'à leur administration et à la sécurité du système d'information. Au fil des années, ces missions se sont étendues à l'ensemble des activités du Sénat, aussi bien administratives que législatives.

On citera parmi les réalisations les plus importantes :

- ⇒ la mise en place des grands progiciels de gestion du Sénat (ressources humaines et paie, gestion budgétaire et comptable) ;
- ⇒ la création d'un annuaire centralisé ;
- ⇒ la rénovation de l'informatique documentaire sénatoriale et des bases d'informations législatives ;
- ⇒ la création du site Internet « senat.fr » et de divers sites satellites ;
- ⇒ l'application « AMELI » d'informatisation de la chaîne des amendements ;
- ⇒ le développement d'une architecture redondante de sécurité informatique.

La plupart des projets informatiques sont développés en interne. Si le service de l'informatique et des technologies nouvelles recourt à l'occasion à un prestataire extérieur pour la réalisation d'une application, les informaticiens du Sénat sont toujours étroitement associés à l'exécution du projet. Cette pratique permet à ces derniers d'acquérir la maîtrise technique nécessaire pour assurer par la suite l'exploitation et la maintenance de premier niveau de l'application. Au total, le service de l'informatique et des technologies nouvelles veille, par cette politique générale, à conserver au système d'information du Sénat toute sa cohérence.

2 – L'équipement informatique, la documentation électronique et la gestion des sites internet

Autre volet important des tâches assurées par le service de l'informatique et des technologies nouvelles, l'acquisition des équipements informatiques recouvre tant le matériel micro-informatique des services et les consommables que les serveurs informatiques du Sénat. S'ajoutent les télécopieurs mis à disposition des sénateurs et des services.

En quelques années, un parc micro-informatique important (près de 1 500 micro-ordinateurs) a été installé au Sénat et le service de l'informatique et des technologies nouvelles a mis en place les structures et les mécanismes indispensables au bon fonctionnement et à la bonne gestion de ce matériel. Il invite, chaque année, les directeurs de service à faire part de leurs besoins en matière micro-informatique, puis instruit ces demandes et se charge de l'acquisition et de la mise en service des matériels. Il gère également l'inventaire du parc micro-informatique. La maintenance des matériels micro-informatiques est assurée sur place par du personnel d'une société extérieure, un numéro d'appel unique étant à la disposition des utilisateurs.

Le service de l'informatique et des technologies nouvelles assure également le développement des 4 principaux sites Internet du Sénat : *www.senat.fr*, *carrefourlocal.senat.fr*, *expatries.senat.fr*, *junior.senat.fr* (le site *www.senat.fr*, créé en 1995, rassemblant à lui seul plus de 280 000 fichiers html), et l'accès à des bases extérieures de documentation électronique, notamment par l'intermédiaire de conventions.

II - L'ORGANISATION DU SERVICE

Pour faire face à ses diverses missions, le service de l'informatique et des technologies nouvelles a développé en son sein quatre pôles de compétences :

- le premier s'occupe de l'ensemble des applications informatiques de gestion. Son rôle est notamment d'assister les services compétents dans l'exploitation des applications nécessaires à la gestion, d'une part, des ressources humaines et, d'autre part, de la chaîne budgétaire et comptable. Il répond par ailleurs aux besoins exprimés par les services par des développements informatiques ponctuels ;
- le deuxième pôle assure le développement et l'exploitation des applications informatiques documentaires et des bases de données législatives nécessaires à la gestion de l'information sénatoriale ;
- le troisième pôle a en charge les acquisitions de matériels et l'administration et la sécurité de l'ensemble des systèmes informatiques du Sénat ;
- enfin, la « cellule Internet » est chargée de l'organisation et du développement des sites Internet, Intranet et Extranet du Sénat en liaison avec l'ensemble des services concernés.

Pour exercer l'ensemble de ses missions, le service de l'informatique et des technologies nouvelles est organisé en deux divisions administratives : la division des études informatiques et du développement technologique et la division de l'exploitation et des équipements.

Son personnel se compose d'un directeur, 4 administrateurs, 20 informaticiens, 4 administrateurs adjoints, 1 secrétaire administratif et 3 secrétaires. Un contractuel et des personnels de sociétés extérieures délégués sur le site complètent les équipes du service, pour un effectif total de l'ordre d'une cinquantaine de personnes.

Fiche n° 10.13 – Le service du Patrimoine mobilier et des Achats

Le Service du Patrimoine mobilier et des Achats a la charge importante d'assurer, en liaison avec le Service de l'Architecture, la vie matérielle du Sénat. Il procède aux achats nécessaires dans les secteurs les plus variés : mobilier, fournitures de bureau, habillement (pour le personnel en tenue), etc. tout en veillant à l'entretien et à la mise en valeur du patrimoine historique du Palais du Luxembourg.

Pour toutes ses relations avec les fournisseurs, le Service du Patrimoine mobilier et des Achats se conforme aux règles des marchés publics de l'État et lance des appels publics à la concurrence dès lors que le montant des dépenses prévisibles est supérieur aux seuils légaux. C'est un service administratif.

I – LES FONCTIONS DU SERVICE

La mission générale d'acquisition et d'entretien du service s'applique à différents domaines et reflète les activités qui se déroulent dans le Palais du Luxembourg et ses dépendances.

1 – L'achat et la restauration du mobilier

Le Service du Patrimoine mobilier et des Achats est chargé de meubler l'intégralité des pièces du Palais du Luxembourg, de ses dépendances et du Petit Luxembourg (Présidence du Sénat) ; il peut s'agir de la salle des Séances, de parties historiques comme la salle des Conférences, ou bien de bureaux nouvellement créés pour les Parlementaires ou les membres du personnel, ou encore de certains appartements de dignitaires.

Les meubles anciens de valeur déposés par le Mobilier National font l'objet de programmes de restauration en liaison avec cette administration. La plupart des bureaux sont garnis de meubles traditionnels en acajou ou en noyer, périodiquement remis en état et dont le surplus est conservé dans plusieurs importantes réserves.

La création de nouveaux locaux a donné lieu par ailleurs à l'achat de meubles contemporains, de ligne moderne, achats organisés depuis 2005 dans un marché public triennal. L'inventaire mobilier du Sénat est informatisé depuis plusieurs années et compte 28 000 références, y compris les œuvres d'art.

Le service dispose d'un atelier d'ébénisterie et d'un atelier de tapisserie.

2 – L'entretien des œuvres d'art

Le Sénat possède ou conserve en dépôt de nombreuses œuvres d'art (peintures, tapisseries, pendules, vases, etc. provenant du Mobilier National, du FNAC, du Musée du Louvre, d'Orsay, etc...). Il appartient au Service du Patrimoine mobilier et des Achats de veiller, dans le respect de lieux historiques, à leur présentation et à leur préservation.

3 – L'achat des fournitures de bureau

Le Service du Patrimoine mobilier et des Achats achète le papier, les enveloppes et les différents matériels de bureau nécessaires aux Sénateurs, aux assistants parlementaires ainsi qu'aux services.

4 – La location des photocopieurs et des appareils de reprographie

Il lui revient également de négocier les contrats de location des photocopieurs et des machines de reprographie, d'en assurer le suivi et la maintenance (en tout près d'une centaine d'appareils).

5 – La gestion des buvettes et les réceptions

Deux buvettes proposant des boissons et de la petite restauration fonctionnent à l'intérieur du Palais du Luxembourg, l'une réservée aux Parlementaires, l'autre destinée aux membres du personnel. Le Service du Patrimoine mobilier et des Achats en organise l'approvisionnement en boissons et en restauration rapide et assure la responsabilité de leur personnel. Par ailleurs, il est souvent chargé de l'organisation des réceptions qui se déroulent dans le Palais : il en fournit les boissons directement par sa cave et les buffets par l'intermédiaire de traiteurs.

6 – L'achat des tenues d'uniforme

L'habillement des personnels en tenue (agents du Service général, chauffeurs, huissiers, surveillants du jardin, etc.) est assuré également par le service, dans le cadre d'une nomenclature générale de l'habillement, périodiquement actualisée.

7 – Les achats de vaisselle et de linge pour la Présidence du Sénat

Traditionnellement, ces achats de porcelaine de Limoges ou de Sèvres, ainsi que d'argenterie et de nappes relèvent de la compétence du service, qui dispose de 8 agents de lingerie pour l'entretien du linge.

II - L'ORGANISATION DU SERVICE

Le Service compte :

- deux fonctionnaires du cadre des administrateurs : le Directeur, qui supervise l'ensemble du service et un administrateur, qui coordonne les différentes procédures de marchés publics ;
- six administrateurs-adjoints affectés :
 - à l'achat de mobilier,
 - à la conservation des œuvres d'art,
 - à l'achat de la vaisselle, du linge et plus généralement à la gestion des achats pour la Présidence,
 - à l'achat des fournitures de bureau,
 - à l'achat des tenues d'uniformes et des produits d'entretien,
 - à la gestion des buvettes et de la Cave,
- 5 secrétaires administratifs qui secondent les administrateurs-adjoints dans leurs secteurs respectifs,
- 2 secrétaires,
- 44 agents dont :
 - 10 agents pour le Service proprement dit (mouvements de mobilier, gestion des fournitures de bureau, produits d'entretien, tenues d'uniformes et Cave),
 - 19 agents pour les buvettes,
 - 8 agents pour la lingerie,
 - 3 agents pour la Papeterie (envoi des fournitures dans les circonscriptions des Sénateurs),
 - 2 tapissiers et 2 ébénistes.

En ce qui concerne les locaux, le Service dispose, au 11 rue Servandoni, de 8 bureaux, d'une salle de réunion, de 3 ateliers (tapisserie ; ébénisterie ; encadrement et dorure) et de vastes sous-sols contenant les réserves de fournitures.

L'atelier de lingerie et une grande réserve de meubles se trouvent au 36 rue de Vaugirard.

Les deux buvettes, la Cave et une autre réserve de mobilier se trouvent dans le Palais du Luxembourg.

Le service dispose également d'une grande réserve de meubles Boulevard Ney (Paris 18^{ème}).

Fiche n° 10.14 – Le service de l'Architecture, des Bâtiments et des Jardins

Le service de l'Architecture, des Bâtiments et des Jardins a la charge de l'entretien du patrimoine immobilier du Sénat et de la fourniture de certaines prestations nécessaires à son fonctionnement.

Cette mission s'exerce selon des modalités spécifiques qui tiennent, d'une part, aux exigences du travail parlementaire, de l'autre, au fait que le Sénat siège au palais du Luxembourg, monument prestigieux du patrimoine historique français.

En outre, le service est en charge d'un des plus fameux parcs de la capitale, le jardin du Luxembourg, qui accueille chaque année plusieurs millions de visiteurs.

I - LES MISSIONS DU SERVICE

Le service de l'Architecture, des Bâtiments et des Jardins a pour missions principales l'entretien du patrimoine immobilier du Sénat, du Jardin du Luxembourg, ainsi que l'exploitation et la maintenance des installations. Il assure, en le programmant sur le long terme, l'entretien du Palais du Luxembourg.

Au fil des années, en raison de l'enrichissement de l'activité parlementaire et des progrès technologiques, ses missions se sont élargies. Il lui a fallu créer ou aménager de nouveaux locaux afin de mettre à la disposition des sénateurs des moyens accrus pour l'exercice de leur mandat et réaliser, seul ou avec d'autres services, de nouveaux équipements, en particulier dans le domaine de la sûreté-intrusion, des nouvelles technologies et du multimédia. Il veille également à l'application des normes techniques et des prescriptions en matière d'hygiène et de sécurité en développant la sécurité-incendie notamment.

Comme prolongement naturel de ses missions de base, le service de l'Architecture, des Bâtiments et des Jardins tient l'inventaire des locaux, de leurs clés et de leurs équipements électriques, actualise en permanence les plans de l'ensemble des bâtiments et assure une mission de mise en valeur du patrimoine et des archives, notamment en rédigeant des catalogues et des monographies (sculptures du Jardin et du Palais, Fontaine Médicis, bustes des Sénateurs d'Empire...).

Il est également appelé à intervenir en appui logistique d'autres services, par exemple pour des expositions ou d'autres manifestations comme les Journées du patrimoine ou la Fête de la musique...

Le service de l'Architecture, des Bâtiments et des Jardins dispose d'un effectif de plus de 130 personnes, fonctionnaires et contractuels, et fait appel aux personnels des entreprises titulaires d'un marché de travaux d'entretien courant, de maintenance et d'exploitation, soit un peu plus de quarante techniciens et compagnons détachés sur place. Ce nombre peut atteindre une centaine en y ajoutant les ouvriers des grands chantiers de travaux.

En moyenne, le service de l'Architecture, des Bâtiments et des Jardins réalise chaque année une centaine de chantiers, de la simple réfection de bureau aux grandes opérations d'entretien du patrimoine historique. Une large majorité de ces chantiers, générateurs de nuisances susceptibles de perturber l'activité parlementaire, doit être réalisée pendant l'intersession d'été, soit au mieux pendant deux mois et demi. Ceci implique de fractionner sur plusieurs années les opérations les plus lourdes.

Au total, le service de l'Architecture, des Bâtiments et des Jardins intervient sur 23 hectares de jardin, 120 000 m² de surface développée de locaux, 4 200 pièces, près de 240 locaux techniques (chaufferies, centrales de climatisation, salles informatiques, locaux de communication, postes électriques...), 54 ascenseurs, 9 000 serrures et plusieurs centaines de kilomètres de câbles... Il gère une centrale électrique de 5 000 kVA, alimentée en 20 000 volts et un réseau téléphonique de dix autocommutateurs desservant 5 700 postes téléphoniques internes.

Parmi les opérations importantes récentes ou en cours on citera :

- la restauration du patrimoine historique (marquises du Petit Luxembourg, salon Victor Hugo, cour de jonction, salle de lecture de la bibliothèque...),
- la mise aux normes des ascenseurs (notamment l'accessibilité aux personnes handicapées),
- la réalisation d'un accès internet à haut débit pour les sénateurs et le pré-câblage téléphonique et informatique du Palais,
- la rénovation du système de sûreté-intrusion,
- la mise aux normes des installations de sécurité-incendie,
- la modernisation de la centrale électrique et des tableaux généraux basse tension,
- la restructuration complète d'un immeuble de bureaux, la transformation d'un immeuble de logements de fonction en bureaux,
- le changement de l'autocommutateur principal,
- la rénovation des plantations d'une partie du Jardin du Luxembourg,

Pour l'ensemble de ces chantiers, le service met en œuvre des exigences croissantes en matière d'accessibilité des personnes handicapées et de respect de l'environnement (diminution des consommations énergétiques notamment).

II - PROCÉDURES

Tous les travaux et achats de fournitures font l'objet d'un appel public à la concurrence en application du code des marchés publics dès lors que leurs coûts estimés atteignent ou dépassent les seuils fixés par le code et la législation européenne.

Le service de l'Architecture, des Bâtiments et des Jardins intervient sur trois budgets : Sénat, Jardin et Musée.

Les dépenses sont imputées, en application du plan comptable général, dans le cadre d'enveloppes globales définies chaque année par MM. les Questeurs. Elles se subdivisent essentiellement, pour chacun des budgets, en trois catégories : dépenses d'entretien courant des bâtiments et locaux, ainsi que de maintenance des installations techniques de toutes natures (climatisation, chauffage, centrale électrique, réseaux...), dépenses d'exploitation et de fonctionnement, où figurent les dépenses de fluides (eau, gaz, électricité, téléphone...), et dépenses d'investissement (gros entretien, rénovation, restructuration ou travaux neufs), qui peuvent revêtir un caractère pluriannuel.

Si les dépenses d'entretien courant et de fonctionnement sont reconduites avec des ajustements d'année en année, les dépenses d'investissement peuvent varier chaque année dans des proportions sensibles.

Ces dernières dépenses doivent en principe figurer dans le programme annuel de travaux. Celui-ci est élaboré sur la base d'une consultation des services sur leurs besoins et des études, dessins et chiffrages réalisés par le service de l'Architecture, des Bâtiments et des Jardins. Le programme des travaux est arrêté par MM. les Questeurs, en fin d'année, pour l'année suivante.

Toutefois, en complément, des rapports particuliers sont présentés au Conseil de Questure pour les travaux importants d'entretien ou les travaux neufs demandés en cours d'année par les sénateurs, les services ou, en cas de nécessité, par le service de l'Architecture, des Bâtiments et des Jardins. Il est fréquent que les rapports particuliers, en principe non inscrits au budget, l'emportent en nombre sur les travaux programmés, ce qui impose des arbitrages.

III - L'ORGANISATION DU SERVICE

Le service de l'Architecture, des Bâtiments et des Jardins est composé de trois divisions placées sous l'autorité d'un directeur :

- la division des affaires administratives et financières,
- la division de l'architecture et des bâtiments,
- la division des jardins.

La division des affaires administratives et financières

La division est composée de vingt-deux personnes sous la responsabilité d'un conseiller du cadre des administrateurs. Elle se subdivise de la façon suivante :

- *Une cellule administrative, composée de quatre administrateurs-adjoints.* Cette cellule a la charge de la préparation et du suivi des marchés publics, de la synthèse du programme des travaux, de l'élaboration du budget annuel (conjointement avec la cellule comptable), des relations administratives avec les autres services et avec les tiers, ainsi que des inventaires des œuvres d'art (assimilées à des biens immobiliers), de l'historique et de la mise en valeur du patrimoine architectural. Elle contrôle, le cas échéant conjointement avec les assistants techniques aux travaux, l'application des contrats (abonnement, entretien, maintenance, fourniture de fluides, téléphonie, etc.) et procède à leurs éventuelles modifications et adaptations.
- *Une cellule comptable, équipement et manifestations composée d'un administrateur-adjoint et de quatre secrétaires administratifs.* La cellule assure le contrôle formel et le pré-mandatement des mémoires et des factures sur le système comptable informatisé, ainsi que le suivi des engagements de dépenses. Elle participe à l'élaboration du budget annuel, prépare la «situation des travaux» (suivi des travaux en cours), soumise périodiquement au Conseil de Questure, et assure la tenue des inventaires et des stocks.
Cette cellule est également chargée de l'achat des équipements ainsi que de la gestion des clefs dans le cadre de la mise en œuvre de trois organigrammes. Elle gère aussi les contacts avec les fournisseurs. Cette cellule a aussi la responsabilité de la gestion matérielle de l'Orangerie pour la réalisation des expositions ainsi que de la logistique apportée par le service aux diverses manifestations organisées par le Sénat ou auxquelles celui-ci participe ;
- *Deux vérificateurs* contrôlent tous les mémoires de travaux sur le fondement des comptes rendus de chantiers et des attachements visés par les assistants techniques. Ils participent également à l'élaboration des cahiers des charges et, sur le plan financier, en recourant en cas de besoin à des simulations, à l'analyse des offres et à l'élaboration des propositions pour l'attribution des marchés. Ils peuvent également intervenir dans l'appréciation des devis fournis par les entreprises.
- *Un secrétariat composé de quatre secrétaires.* Ce secrétariat apporte son concours à l'ensemble du service. Il assure notamment la gestion du courrier, en arrivée et en départ, assume un rôle spécifique pour la tenue de certaines bases informatiques (fournisseurs, entreprises titulaires de marché) et l'élaboration de documents pour la mise en valeur du patrimoine architectural et artistique du Sénat ;
- *Une équipe de six agents.* Leurs tâches consistent notamment à assurer une permanence téléphonique permettant au service de réagir dans les plus brefs délais en cas de dysfonctionnements des installations, à réceptionner les livraisons, à tenir le magasin, à délivrer les laissez-passer aux personnes étrangères au Sénat appelées à intervenir sur les chantiers et à actualiser certaines bases informatiques.

La division de l'architecture et des bâtiments

La division est composée de quinze personnes, fonctionnaires ou contractuelles, placées sous la responsabilité de l'Architecte en chef qui assure, avec l'Architecte des bâtiments, seuls ou assistés d'un bureau d'études, la maîtrise d'œuvre de l'ensemble des chantiers.

L'Architecte en chef et l'Architecte des bâtiments élaborent les projets architecturaux, conçoivent, réalisent et contrôlent l'ensemble des travaux, y compris les travaux de conservation et de restauration des œuvres décoratives du Palais et du Jardin (sculptures, peintures, statues).

Un inspecteur des bâtiments et un chef de projet coordonnateur dirigent et contrôlent les travaux neufs ou d'entretien. Ils sont les interlocuteurs privilégiés des entreprises. Ils rédigent les dossiers techniques des appels d'offres, le cas échéant avec le concours d'un bureau d'études. Ils interviennent dans l'analyse technique des offres pour la sélection des attributaires de marché qui seront proposés au Conseil de Questure.

Six assistants techniques aux travaux secondent l'inspecteur et le chef de projet pour le suivi et le contrôle des chantiers, plus particulièrement pour les travaux d'entretien et la gestion des ateliers des différents corps de métiers présents au Sénat (électricité, ascenseurs, maçonnerie, menuiserie, serrurerie, chauffage-climatisation, peinture, plomberie). Ils contrôlent l'application des contrats de maintenance et d'entretien et participent sur le plan technique à leur mise au point. Quatre d'entre eux sont spécialisés dans les réseaux : deux spécialistes « courants faibles » (informatique, sûreté-intrusion, sécurité-incendie), un responsable de la téléphonie, un responsable « courants forts » (circuits électriques haute et basse tensions « force » et « lumière »). Ils participent aux études préalables, à l'élaboration des cahiers des charges, au suivi des chantiers ou des relations avec les prestataires extérieurs.

Les architectes, l'inspecteur, le chef de projets et les assistants techniques ont aussi la faculté de demander des devis aux entreprises pour les travaux n'entrant pas dans le cadre d'appels d'offres spécifiques.

Enfin, la division dispose d'un bureau de dessin regroupant quatre dessinateurs travaillant essentiellement sur le logiciel Autocad sous la responsabilité directe des architectes, dont ils étudient et dessinent les projets. Il n'est pas rare que plusieurs propositions soient élaborées pour un même projet et soumises à l'arbitrage du directeur, voire du Directeur général ou du Secrétaire général de la Questure. Certains choix esthétiques préalables peuvent être soumis à l'appréciation des Questeurs.

De plus en plus souvent, en application de la loi ou en raison de la complexification des technologies mises en œuvre et de la multiplication des normes et des réglementations de toute nature, il est fait appel à des bureaux d'études, des bureaux de contrôle et des coordonnateurs pour la sécurité et la protection de la santé.

La division technique des jardins

Ayant à sa tête un ingénieur des jardins, responsable de la conservation du Jardin du Luxembourg, secondé par un second ingénieur, cette division comprend quatre-vingt-une personnes.

Les deux ingénieurs des jardins ont la responsabilité des travaux de jardin, de l'entretien des parterres, pelouses et massifs, ainsi que des accès et allées, des décorations florales extérieures et, pour la Présidence, les dignitaires et les manifestations directement en rapport avec l'activité parlementaire, des décorations florales intérieures, ainsi que de la gestion des serres et des collections végétales.

Deux assistants techniques assurent la gestion administrative de la division, et deux chefs jardiniers, responsables respectivement des serres et du jardin, encadrent une dizaine d'équipes de jardiniers. Un mécanicien assure l'entretien des matériels.

Le jardin organise chaque année une exposition d'automne sur un thème précis (Marie de Médicis et le Jardin du Luxembourg, Collections végétales, Décorations florales, Usages non alimentaires des végétaux comestibles...), et participe à de nombreuses manifestations (journées du patrimoine, journée des jardins publics, expositions horticoles, concours d'élagage...). Il dispose d'un laboratoire de culture pour la reproduction des plantes.

Surtout, il est dépositaire depuis 1838 d'une des collections d'orchidées parmi les plus célèbres d'Europe ainsi que d'une collection d'arbres fruitiers en provenance des moines Chartreux, activités de conservation léguées par l'histoire et justifiées par une richesse botanique et biologique exceptionnelle.

Fiche n° 10.15 – Les autres services de l'administration du Sénat

Dans l'organigramme de l'administration du Sénat, apparaissent cinq services dont les attributions font l'objet de commentaires spécifiques dans plusieurs autres fiches du présent recueil : le service des Ressources humaines et de la Formation, en charge de la gestion du personnel du Sénat ; le service du Cabinet des Questeurs et de la Sécurité et le service du Secrétariat général de la Questure, en charge d'un certain nombre d'attributions confiées aux Questeurs ; les deux « services financiers » (service du Budget, de la Comptabilité et de la Sécurité sociale et le service de la Trésorerie), plus particulièrement chargés d'assister les Questeurs dans la préparation et l'exécution du budget du Sénat et dans l'administration des caisses de retraite et de sécurité sociale des sénateurs et des fonctionnaires du Sénat.

En complément des indications déjà fournies dans le présent recueil, cette fiche résume de manière synthétique les attributions administratives et la structure interne de ces cinq services.

I – LE SERVICE DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA FORMATION

Le service des Ressources humaines et de la Formation (ou SRHF) gère le personnel du Sénat entendu au sens large, c'est-à-dire les fonctionnaires (cf. fiches 9.2 et 9.3) et les quelques agents contractuels, stagiaires et autres vacataires employés par l'administration sénatoriale, à l'exception notable, bien entendu, des collaborateurs des groupes politiques et des assistants des sénateurs, qui relèvent soit de leur secrétariat de groupe (cf. fiche 9.5), soit de l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs (cf. fiche 9.4).

Dans ce cadre, le SRHF a parmi ses principales attributions :

- ▶ l'instruction des modifications du Règlement intérieur (qui est arrêté par le Bureau et qui est à ne pas confondre avec le Règlement du Sénat). Son objet est principalement de déterminer l'organisation des services du Sénat et le statut des fonctionnaires ;
- ▶ l'étude de toutes les dispositions statutaires intéressant les fonctionnaires du Sénat, ainsi que le recrutement, la rémunération et les conditions de travail du personnel contractuel ;
- ▶ l'évolution des effectifs et des emplois ;
- ▶ la concertation avec le personnel et ses organisations professionnelles ;
- ▶ l'organisation des concours et examens probatoires, l'établissement des programmes et la préparation du personnel du Sénat à ces concours ;
- ▶ la mise en œuvre des procédures réglementaires concernant le déroulement de la carrière des fonctionnaires, la tenue des dossiers du personnel et tous documents nécessaires à sa gestion ;
- ▶ le régime et les conditions de travail des diverses catégories de personnel ;
- ▶ la formation professionnelle, les cours de langues et les stages à l'intention des fonctionnaires du Sénat ;
- ▶ le secrétariat du Comité d'hygiène et de sécurité.

II – LE SERVICE DU CABINET DES QUESTEURS ET DE LA SÉCURITÉ

Le rôle et les fonctions du Conseil de Questure sont récapitulés dans les fiches 8.1 à 8.4. Pour la mise en œuvre de leurs attributions, les Questeurs s'appuient notamment sur le service du Cabinet des Questeurs et de la Sécurité, qui comprend deux divisions (la division du Cabinet des Questeurs et des Études générales et la division de la Sécurité). Ce service a comme principales responsabilités :

- ▶ d'une part, le secrétariat des Questeurs : à cette fin, ce service réunit les éléments nécessaires à leurs délibérations, centralise ou établit les études et les rapports préalables et tient le registre des arrêtés et décisions de Questure dont il assure la diffusion ;
- ▶ d'autre part, l'élaboration et la mise en œuvre des dispositions relatives à la surveillance et à la sécurité du Palais et du Jardin du Luxembourg ainsi que de leurs dépendances.

Tenu informé des activités organisées dans le Palais et dans le Jardin du Luxembourg ainsi que dans leurs dépendances par les différents services ou sous leur contrôle, le service donne toutes les instructions nécessaires pour assurer en permanence la protection des personnes et des biens, notamment à l'occasion de ces activités, ainsi que des manifestations extérieures susceptibles de mettre en cause la sécurité. Le Commandant militaire du Palais et, le cas échéant, les services concernés, sont associés à l'élaboration de ces instructions.

En termes d'effectifs, ce service est le plus important de l'administration sénatoriale, puisqu'il exerce son autorité sur les agents du service général (environ 170 agents), sur les surveillants du Palais (environ 70 fonctionnaires) et sur les surveillants du Jardin du Luxembourg (environ 40 fonctionnaires).

III – LE SERVICE DU SERVICE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA QUESTURE

Le service du Secrétariat général de la Questure (SGQ), constitué de trois divisions (la division du Secrétariat général de la Questure, la division du Protocole et de l'Accueil et la division des Transports) prend une part active dans l'organisation de la vie du Palais du Luxembourg et dans l'activité quotidienne des sénateurs et des fonctionnaires qui y travaillent, puisque parmi ses différentes attributions, il est en charge d'aspects très pratiques et très divers comme l'affranchissement du courrier, le standard téléphonique, l'atelier de reprographie, la gestion des salles de réunion (autres que celles des Commissions), etc. C'est aussi ce service qui gère le bureau des Transports, rouage essentiel de l'activité des sénateurs.

Sans donner une vue exhaustive du rôle du SGQ, le Règlement intérieur du Sénat énumère ses principales attributions, notamment :

- ▶ la correspondance générale de la Questure avec les assemblées instituées par la Constitution et avec les départements ministériels ; l'exécution des ordres de convocation du Sénat ; la délivrance des cartes d'identité, des laissez-passer, des billets d'entrée aux séances et des cartes d'accès aux manifestations diverses ; l'impression des livrets d'adresses et du recueil des « Notices et portraits des sénateurs » ; le standard téléphonique ; la gestion des activités organisées dans le Jardin du Luxembourg ;
- ▶ le protocole, l'organisation des cérémonies officielles et réceptions, les visites collectives du Palais du Luxembourg et l'accueil des visiteurs du Sénat (avec le concours d'autres services, le cas échéant, pour l'accueil des personnalités et délégations étrangères ainsi que pour les questions relatives à la sécurité) ;
- ▶ l'organisation matérielle des missions et déplacements officiels ainsi que, d'une manière générale, toutes les questions relatives aux facilités de déplacement des sénateurs, y compris le service automobile.

IV – LES DEUX SERVICES FINANCIERS : « BUDGET-COMPTABILITÉ » ET « TRÉSORERIE »

Le principe général de séparation des ordonnateurs et des comptables, tel qu'il prévaut dans l'organisation des finances publiques françaises, trouve *mutatis mutandis* sa traduction au Sénat dans l'existence de deux « services financiers » : ainsi, le service du Budget et de la Comptabilité concourt-il en amont à la liquidation et à l'ordonnancement des mandats de paiement (il joue le rôle d'ordonnateur), tandis qu'en aval, le service de la Trésorerie règle ces mandats, agissant en qualité de comptable public.

1 - Le service du Budget, de la Comptabilité et de la Sécurité sociale

Le service du Budget, de la Comptabilité et de la Sécurité sociale est constitué de deux divisions aux attributions bien distinctes : la division du Budget et de la Comptabilité, qui assiste les Questeurs exerçant en tant que responsables de la préparation et de l'exécution du budget du Sénat (cf. fiche 8.5), et la division de la Sécurité sociale, chargée de l'administration du régime propre de protection sociale des sénateurs et des fonctionnaires du Sénat.

Pour le volet « Budget et Comptabilité », ce service est plus particulièrement en charge :

- ▶ du secrétariat de la commission chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat (article 103 du Règlement du Sénat), de la préparation du budget du Sénat et, éventuellement, de l'instruction des demandes de crédits additionnels ;
- ▶ du contrôle de l'exécution du budget en cours d'exercice et de la préparation du compte administratif des Questeurs ;

- ▶ de l'établissement de tous les mandats de paiement¹⁰⁶, de la centralisation des mémoires et états de paiement émanant des autres services en vue de leur liquidation par le Secrétaire général de la Questure, ainsi que de la tenue des registres de comptabilité.

Pour le volet « Sécurité sociale », ce service gère les questions concernant la sécurité sociale, les prestations familiales, l'aide au logement et les caisses de retraite des sénateurs et des fonctionnaires (en dehors de la gestion des portefeuilles, qui relève du trésorier du Sénat), ainsi que l'établissement des titres de pension.

2 – Le service de la Trésorerie

Le directeur du service de la Trésorerie, qui porte le titre de Trésorier du Sénat, a qualité de comptable public et, comme tel, est soumis à des règles particulières incluant notamment une responsabilité pécuniaire personnelle sur les opérations qu'il effectue, assortie d'un cautionnement.

Le service de la Trésorerie est constitué de deux divisions : la division de la Trésorerie et la division des Caisses de retraite.

La division de la Trésorerie est plus particulièrement en charge de l'exécution des recettes et des paiements de toute nature concernant notamment la dotation du Sénat, les caisses de retraites, les caisses de sécurité sociale et les comptes spéciaux, ainsi que de la préparation de la liquidation des indemnités des sénateurs, des traitements du personnel titulaire et stagiaire et des arrrages des pensions.

La division des Caisses de retraite est quant à elle plus spécialement chargée de la gestion des portefeuilles des caisses de retraites.

¹⁰⁶ *A l'exception des quelques catégories de mandats de paiement dont la liquidation est directement préparée par le Trésorier*

ANNEXES

La Constitution de la V^e République

- Texte à jour au 15 février 2008 -

PRÉAMBULE

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004¹⁰⁷.

En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.

Article 1er

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

TITRE Ier

DE LA SOUVERAINETÉ

Article 2

La langue de la République est le français.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est la « Marseillaise ».

La devise de la République est « Liberté, Égalité, Fraternité ».

Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Article 3

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Article 4

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi.

¹⁰⁷ La Charte de l'Environnement de 2004, qui comporte dix articles, a été adoptée sous forme d'un texte constitutionnel séparé par l'article 2 de la révision du 1er mars 2005.

TITRE II

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Article 5

Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.

Article 6

Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.

Article 7

Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le quatorzième jour suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.

Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement.

L'élection du nouveau président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice.

En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêchée, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection.

Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection.

En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour.

Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel est saisi dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 61 ci-dessous ou dans celles déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus.

Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après la date de la décision du Conseil constitutionnel. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur.

Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.

Article 8

Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

Article 9

Le Président de la République préside le Conseil des ministres.

Article 10

Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée.

Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

Article 11

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.

Article 12

Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours.

Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.

Article 13

Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.

Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Article 14

Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui.

Article 15

Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale.

Article 16

Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Article 17

Le Président de la République a le droit de faire grâce.

Article 18

Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.

Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet.

Article 19

Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (premier alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.

TITRE III

LE GOUVERNEMENT

Article 20

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

Article 21

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

Article 22

Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.

Article 23

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois.

Le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25.

TITRE IV

LE PARLEMENT

Article 24

Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct.

Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.

Article 25

Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues 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 appartenaient.

Article 26

Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.

L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus.

Article 27

Tout mandat impératif est nul.

Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.

La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

Article 28

Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.

Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

Le Premier ministre, après consultation du Président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée.

Article 29

Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé.

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion.

Le Premier ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

Article 30

Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République.

Article 31

Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent.

Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement.

Article 32

Le Président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature. Le Président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel.

Article 33

Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au *Journal officiel*.

Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres.

TITRE V

DES RAPPORTS ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

Article 34

La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;

- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ;

- la création de catégories d'établissements publics ;

- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;

- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la Défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

Article 35

La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

Article 36

L'état de siège est décrété en Conseil des ministres.

Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.

Article 37

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

Article 37-1

La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.

Article 38

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

Article 39

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat.

Article 40

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Article 41

S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

Article 42

La discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement.

Une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibère sur le texte qui lui est transmis.

Article 43

Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet.

Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée.

Article 44

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

Article 45

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

Article 46

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

Article 47

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Article 47-1

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Article 48

Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.

Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.

Article 49

Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

Article 50

Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

Article 51

La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49. A cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit.

TITRE VI

DES TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX

Article 52

Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.

Article 53

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

Article 53-1

La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.

Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif.

Article 53-2

La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998.

Article 54

Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

Article 55

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

TITRE VII

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Article 56

Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée nationale, trois par le Président du Sénat.

En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République.

Le président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage.

Article 57

Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique.

Article 58

Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République.

Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin.

Article 59

Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs.

Article 60

Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV. Il en proclame les résultats.

Article 61

Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

Article 62

Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application.

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

Article 63

Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations.

TITRE VIII

DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

Article 64

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

Article 65

Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République. Le ministre de la justice en est le vice-président de droit. Il peut suppléer le Président de la République.

Le Conseil supérieur de la magistrature comprend deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État, désigné par le Conseil d'État, et trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprend, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, le conseiller d'État et les trois personnalités mentionnés à l'alinéa précédent.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

Elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle est alors présidée par le premier président de la Cour de cassation.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet, à l'exception des emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres.

Elle donne son avis sur les sanctions disciplinaires concernant les magistrats du parquet. Elle est alors présidée par le procureur général près la Cour de cassation.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

Article 66

Nul ne peut être arbitrairement détenu.

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

Article 66-1

Nul ne peut être condamné à la peine de mort.

TITRE IX

LA HAUTE COUR

Article 67

Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68.

Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu.

Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions.

Article 68

Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour.

La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.

La Haute Cour est présidée par le Président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.

Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.

Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article.

TITRE X

DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Article 68-1

Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

Ils sont jugés par la Cour de justice de la République.

La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi.

Article 68-2

La Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République.

Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes.

Cette commission ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République.

Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi saisir d'office la Cour de justice de la République sur avis conforme de la commission des requêtes.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

Article 68-3

Les dispositions du présent titre sont applicables aux faits commis avant son entrée en vigueur.

TITRE XI

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Article 69

Le Conseil économique et social, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis.

Un membre du Conseil économique et social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

Article 70

Le Conseil économique et social peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social. Tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social lui est soumis pour avis.

Article 71

La composition du Conseil économique et social et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.

TITRE XII

DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Article 72

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Article 72-1

La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

Article 72-2

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Article 72-3

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.

Article 72-4

Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Article 73

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

Article 74

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;
- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.

Article 74-1

Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.

Article 75

Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé.

TITRE XIII

DISPOSITIONS TRANSITOIRES RELATIVES À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Article 76

Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au *Journal officiel* de la République française.

Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi no 88-1028 du 9 novembre 1988.

Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres.

Article 77

Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre :

- les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;

- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante de la *Nouvelle-Calédonie* (*) pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;

- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;

- les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.

Pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer.

Articles 78 à 87

(Abrogés par l'article 14 de la loi constitutionnelle no 95-880 du 4 août 1995.)

TITRE XIV

DES ACCORDS D'ASSOCIATION

Article 88

La République peut conclure des accords avec des États qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations.

TITRE XV

DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET DE L'UNION EUROPÉENNE

NB : la rédaction du Titre XV est appelée à évoluer dans les conditions prévues par les lois constitutionnelles n° 2005-204 du 1er mars 2005 et n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution, dont le texte est reproduit infra.

Article 88-1

La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences.

Elle peut participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007.

Article 88-2

Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire européenne.

Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le Traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés.

La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du Traité sur l'Union européenne.

Article 88-3

Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

Article 88-4

Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent.

Article 88-5

Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République.

⇒ **L'article 2 de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution dispose que :**

« A compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007, le titre XV de la Constitution est ainsi modifié :

1° Il est intitulé : « De l'Union européenne » ;

2° Les articles 88-1 et 88-2 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. 88-1.-La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

« Art. 88-2.-La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne. » ;

3° Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 88-4, les mots : « les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative » sont remplacés par les mots : « les projets d'actes législatifs européens ainsi que les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne comportant des dispositions qui sont du domaine de la loi » ;

4° Dans l'article 88-5, les mots : « et aux Communautés européennes » sont supprimés ;

5° Après l'article 88-5, sont ajoutés deux articles 88-6 et 88-7 ainsi rédigés :

« Art. 88-6.-L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

« Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

« A ces fins, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée.

« Art. 88-7.-Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 ».

⇒ **Par ailleurs, l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 (tel que modifié par l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution) dispose que :**

« L'article 88-5, dans sa rédaction en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, et l'article 88-7 de la Constitution ne sont pas applicables aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1er juillet 2004 ».

TITRE XVI

DE LA RÉVISION

Article 89

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République, sur proposition du Premier ministre, et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le Bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

L'ORDONNANCE N° 58-1100 DU 17 NOVEMBRE 1958
RELATIVE AU FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

- Texte à jour au 15 février 2008 -

Art. 1er. - L'Assemblée nationale et le Sénat siègent à Paris.

Lorsque les circonstances exigent le transfert du siège des pouvoirs publics dans une autre ville, le Gouvernement prend, en accord avec les présidents des assemblées, toutes mesures nécessaires pour permettre au Parlement de siéger à proximité du lieu où se trouvent le Président de la République et le Gouvernement.

Art. 2. - Le Palais-Bourbon et l'hôtel de Lassay sont affectés à l'Assemblée nationale.

Le Palais du Luxembourg, l'hôtel du Petit Luxembourg, leurs jardins et leurs dépendances historiques sont affectés au Sénat.

La salle des séances du Congrès et ses accès sont affectés à l'Assemblée nationale et au Sénat. Cette salle est réservée aux réunions du Congrès et aux réunions parlementaires. A titre exceptionnel, les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat définissent conjointement les conditions de ses autres utilisations.

Les autres locaux nécessaires à la tenue du Congrès du Parlement, sis au château de Versailles, sont, en tant que de besoin et gratuitement, mis à la disposition de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Les immeubles acquis ou construits par l'Assemblée nationale ou le Sénat sont affectés à l'assemblée concernée sur décision de son bureau.

Art. 3. - Les présidents des assemblées parlementaires sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure des assemblées qu'ils président. Ces dispositions s'appliquent aux immeubles affectés aux assemblées ainsi qu'aux immeubles dont elles ont la jouissance à quelque titre que ce soit.

Ils peuvent, à cet effet, requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. Cette réquisition peut être adressée directement à tous officiers et fonctionnaires, qui sont tenus d'y déférer immédiatement sous les peines prévues par la loi.

Les présidents des assemblées parlementaires peuvent déléguer leur droit de réquisition aux questeurs ou à l'un d'entre eux.

Art. 4 - Il est interdit d'apporter des pétitions à la barre des deux assemblées parlementaires.

Les règlements de ces deux assemblées fixeront les conditions dans lesquelles des pétitions écrites pourront leur être présentées.

Toute infraction aux dispositions des alinéas qui précèdent, toute provocation par des discours proférés publiquement ou par des écrits ou imprimés affichés ou distribués à un rassemblement sur la voie publique ayant pour objet la discussion, la rédaction ou l'apport à l'une des assemblées parlementaires de pétitions, déclarations ou adresses, que la provocation ait été ou non suivie d'effet, sera punie de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

Art. 5. - Le règlement de chaque assemblée parlementaire fixe la composition et le mode de désignation des membres des commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution ainsi que les règles de leur fonctionnement.

Art. 5 bis - Une commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, d'autre part, du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

Le fait de ne pas répondre à la convocation est puni de 7 500 € d'amende.

Art. 5 ter - Les commissions permanentes ou spéciales peuvent demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de leur conférer, dans les conditions et limites prévues par cet article, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête par l'article 6 ci-dessous.

Art. 6. - I. - Outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution, seules peuvent être éventuellement créées au sein de chaque assemblée parlementaire des commissions d'enquête ; les dispositions ci-dessous leur sont applicables.

Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées.

Il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter.

Les membres des commissions d'enquête sont désignés de façon à y assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques.

Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission.

II. - Les articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières sont applicables aux commissions d'enquête dans les mêmes conditions qu'aux commissions des finances.

Les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. A l'exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment. Elle est, en outre, tenue de déposer, sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

Toute personne qui participe ou a participé aux travaux de la Commission bancaire, du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, de l'Autorité des marchés financiers ou de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance est déliée du secret professionnel à l'égard de la commission, lorsque celle-ci a décidé l'application du secret conformément aux dispositions du premier alinéa du IV. Dans ce cas, le rapport publié à la fin des travaux de la commission, ni aucun autre document public, ne pourra faire état des informations recueillies par levée du secret professionnel.

III. - La personne qui ne comparaît pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est passible d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 7 500 €.

Le refus de communiquer les documents visés au deuxième alinéa du II est passible des mêmes peines.

Dans les cas visés aux deux précédents alinéas, le tribunal peut en outre prononcer l'interdiction, en tout ou partie, de l'exercice des droits civiques mentionnés à l'article 131-26 du code pénal, pour une durée maximale de deux ans à compter du jour où la personne condamnée a subi sa peine.

En cas de faux témoignage ou de subornation de témoin, les dispositions des articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal sont respectivement applicables.

Les poursuites prévues au présent article sont exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque le rapport de la commission a été publié, à la requête du Bureau de l'assemblée intéressée.

IV. - Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider l'application du secret ; dans ce cas, les dispositions du dernier alinéa du présent article sont applicables.

L'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial, et après s'être constituée en comité secret, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête.

Sera punie des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal toute personne qui, dans un délai de trente ans, divulguera ou publiera une information relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête, sauf si le rapport publié à la fin des travaux de la commission a fait état de cette information.

Art. 6 bis - Il est constitué, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation parlementaire pour l'Union européenne. Chacune de ces délégations compte trente-six membres.

II. - Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes.

La délégation de l'Assemblée nationale est désignée au début de la législature pour la durée de celle-ci.

La délégation du Sénat est désignée après chaque renouvellement partiel de cette assemblée.

Le mandat des délégués prend fin avec le mandat parlementaire.

III - Chaque délégation organise la publicité de ses travaux dans les conditions définies par le règlement de chaque assemblée.

La délégation de l'Assemblée nationale et celle du Sénat peuvent décider de tenir des réunions conjointes.

IV - Les délégations parlementaires pour l'Union européenne ont pour mission de suivre les travaux conduits par les institutions de l'Union européenne en application des traités du 18 avril 1951 et du 25 mars 1957, de l'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986, du traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992 et des textes subséquents afin d'assurer l'information de leur assemblée respective.

A cet effet, le Gouvernement leur communique, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets de directives et de règlements et autres actes de l'Union, à l'exception des projets d'actes à caractère nominatif établis sur le fondement du titre VI du traité sur l'Union européenne, ainsi que tout document nécessaire établi par les différentes institutions de l'Union européenne. Le Gouvernement les tient en outre informées des négociations en cours.

Les délégations peuvent demander à entendre les ministres ainsi que des représentants des institutions de l'Union.

Elles peuvent inviter à participer à leurs travaux, avec voix consultative, les membres français du Parlement européen.

V - Les informations et communications, mentionnées au paragraphe IV, reçues par les délégations, sont transmises par le Bureau de chaque assemblée aux commissions parlementaires compétentes dans les conditions définies par le règlement de chaque assemblée. Les délégations y joignent, le cas échéant, leurs analyses assorties ou non de conclusions.

Elles peuvent être consultées par une commission spéciale ou permanente sur tout acte ou tout projet d'acte de l'Union ou tout projet de texte législatif ayant trait aux domaines couverts par l'activité de l'Union.

Elles examinent les projets de directives, de règlements et autres actes de l'Union avant leur adoption par le Conseil de l'Union européenne.

VI - Les délégations transmettent des rapports, assortis ou non de conclusions, aux commissions parlementaires compétentes. Ces rapports sont publiés sous une forme définie par le Bureau de chaque assemblée.

VII. - Les délégations définissent leur règlement intérieur.

Art. 6 ter - I. - La délégation parlementaire dénommée Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a pour mission d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions. A cet effet, elle recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations¹⁰⁸.

II - La délégation est composée de dix-huit députés et dix-huit sénateurs désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes politiques. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.

Après chacun de ses renouvellements, la délégation élit son président et son premier vice-président qui ne peuvent appartenir à la même assemblée.

III. - La délégation est assistée d'un conseil scientifique composé de vingt-quatre personnalités choisies en raison de leurs compétences dans les domaines des sciences et de la technologie.

Les membres du conseil scientifique sont désignés pour trois ans dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la délégation.

Le conseil scientifique est saisi dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la délégation, chaque fois que celle-ci l'estime nécessaire.

IV. - La délégation peut recueillir l'avis des organisations syndicales et professionnelles les plus représentatives au niveau national, ainsi que des associations de protection de l'environnement ou de défense des usagers et consommateurs.

V. - La délégation est saisie par :

1° Le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe, soit à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs ;

2° Une commission spéciale ou permanente.

¹⁰⁸ L'article 10 de la loi no 2005-781 du 13 juillet 2005 dispose que « l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques évalue [la] stratégie [nationale de la recherche énergétique] et sa mise en œuvre ».

VI. - La délégation dispose des pouvoirs définis par l'article 164, paragraphe IV, de l'ordonnance no 58-1374 du 30 décembre 1958 modifiée portant loi de finances pour 1959.

En cas de difficultés dans l'exercice de sa mission, la délégation peut demander, pour une durée n'excédant pas six mois, à l'assemblée d'où émane la saisine de lui conférer les prérogatives attribuées par l'article 6 ci-dessus aux commissions parlementaires d'enquête, à leurs présidents et à leurs rapporteurs. Lorsque la délégation bénéficie de ces prérogatives, les dispositions relatives au secret des travaux des commissions d'enquête *et des commissions de contrôle* sont applicables.

VII. - Les travaux de la délégation sont confidentiels, sauf décision contraire de sa part.

Les résultats des travaux exécutés et les observations de la délégation sont communiqués à l'auteur de la saisine.

Après avoir recueilli l'avis de l'auteur de la saisine, la délégation peut les rendre publics.

Toutefois, lorsque la délégation a obtenu le bénéfice des dispositions de l'article 6 ci-dessus, la décision de publication ne peut être prise que par l'assemblée intéressée, dans les conditions fixées par son règlement pour la publication des rapports des commissions d'enquête *et de contrôle*.

VIII. - La délégation établit son règlement intérieur ; celui-ci est soumis à l'approbation des Bureaux des deux assemblées.

IX. - Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées parlementaires dans les conditions fixées par l'article 7 ci-dessous.

Art. 6 quater - I. - Il est institué un Office parlementaire d'évaluation de la législation composé de deux délégations constituées l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat.

L'office est chargé, sans préjudice des compétences des commissions permanentes, de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit.

L'office est également investi d'une mission de simplification de la législation.

II. - Chaque délégation de l'office est composée :

- du président de la commission des lois et d'un membre de chacune des commissions permanentes, membres de droit ;

- de huit membres désignés par les groupes politiques de manière à assurer leur représentation proportionnelle en tenant compte des membres de droit.

L'office est présidé alternativement, pour un an, par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale et le président de la commission des lois du Sénat.

Les députés sont désignés au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel.

III. - L'office est saisi par :

1o Le Bureau de l'une ou de l'autre assemblée soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ;

2o Une commission spéciale ou permanente.

IV. - L'office peut faire appel à des experts. Il peut également faire procéder à des enquêtes auprès des services administratifs chargés de mettre en œuvre la législation étudiée, auprès des professions auxquelles elle s'applique ou du public concerné.

V. - Les travaux de l'office sont communiqués à l'auteur de la saisine.

VI. - L'office établit son règlement intérieur qui est soumis à l'approbation des Bureaux des deux assemblées.

Ses dépenses sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées parlementaires, dans les conditions fixées à l'article 7 ci-après.

Art. 6 quinquies. - (Abrogé par l'article 94 de la loi de finances pour 2001 [no 2000-1352 du 30 décembre 2000]).

Art. 6 sexies - I. - Il est constitué, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation parlementaire à l'aménagement et au développement durable du territoire. Chaque délégation comprend quinze membres.

Les membres de ces délégations sont désignés par chacune des deux assemblées de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques.

La délégation de l'Assemblée nationale est désignée au début de chaque législature pour la durée de celle-ci.

La délégation du Sénat est désignée après chaque renouvellement partiel.

II. - Sans préjudice des compétences des commissions permanentes, les délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire sont chargées d'évaluer les politiques d'aménagement et de développement du territoire et d'informer leur assemblée respective sur l'élaboration et l'exécution des schémas de services collectifs prévus à l'article 10 de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, ainsi que sur la mise en œuvre des contrats de plan.

A cet effet, elles recueillent des informations et des données nationales et internationales sur l'aménagement et le développement du territoire, ainsi que sur les expériences de développement local, les traitent et procèdent à des évaluations. Le Gouvernement leur communique tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

A la demande du Gouvernement, chacune de ces délégations parlementaires rend un avis sur les projets de décrets mettant en œuvre les schémas de services collectifs prévus à l'article 10 de la loi no 95-115 du 4 février 1995 précitée dans un délai d'un mois à compter de leur transmission.

III. - Outre le cas visé au dernier alinéa du II, les délégations peuvent se saisir de toute question relative à l'aménagement du territoire ou être saisies par :

1o Le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ou de soixante députés ou quarante sénateurs ;

2o Une commission spéciale ou permanente.

IV. - Chaque délégation établit son règlement intérieur.

Art. 6 septies - I. - Il est constitué, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Chacune de ces délégations compte trente-six membres.

II. - Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes parlementaires et équilibrée des hommes et des femmes ainsi que des commissions permanentes.

La délégation de l'Assemblée nationale est désignée au début de la législature pour la durée de celle-ci.

La délégation du Sénat est désignée après chaque renouvellement partiel de cette assemblée.

III. - Sans préjudice des compétences des commissions permanentes ou spéciales ni de celles des délégations pour l'Union européenne, les délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ont pour mission d'informer les assemblées de la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. En ce domaine, elles assurent le suivi de l'application des lois.

En outre, les délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes peuvent être saisies sur les projets ou propositions de loi par :

- le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ;

- une commission permanente ou spéciale, à son initiative ou sur demande de la délégation.

Enfin, les délégations peuvent être saisies par la délégation pour l'Union européenne sur les textes soumis aux assemblées en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Elles demandent à entendre les ministres. Le Gouvernement leur communique les informations utiles et les documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

IV. - Les délégations établissent, sur les questions dont elles sont saisies, des rapports comportant des recommandations qui sont déposés sur le bureau de l'assemblée dont elles relèvent et transmis aux commissions parlementaires compétentes, ainsi qu'aux délégations pour l'Union européenne. Ces rapports sont rendus publics.

Elles établissent en outre, chaque année, un rapport public dressant le bilan de leur activité et comportant, le cas échéant, des propositions d'amélioration de la législation et de la réglementation dans leurs domaines de compétence.

V. - Chaque délégation organise la publicité de ses travaux dans les conditions définies par le règlement de chaque assemblée.

La délégation de l'Assemblée nationale et celle du Sénat peuvent décider de tenir des réunions conjointes.

VI. - Les délégations établissent leur règlement intérieur.

Art. 6 octies - I. - Afin de contribuer au suivi des lois de financement de la sécurité sociale, la délégation parlementaire dénommée Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé a pour mission d'informer le Parlement des conséquences des choix de santé publique, afin d'éclairer ses décisions. A cet effet, elle recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations.

II. - La délégation est composée :

- des présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales ainsi que des rapporteurs de ces commissions en charge de l'assurance maladie dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale ;

- de dix députés et dix sénateurs désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes politiques, en tenant compte des membres de droit, chaque groupe ayant au moins un représentant. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.

L'office est présidé alternativement pour un an par le président de la commission chargée des affaires sociales de l'Assemblée nationale et par le président de la commission chargée des affaires sociales du Sénat.

III. - La délégation est assistée d'un conseil d'experts composé de six personnalités choisies en raison de leurs compétences dans le domaine de la santé publique.

Les membres du conseil d'experts sont désignés pour trois ans dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la délégation.

Le conseil d'experts est saisi dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la délégation, chaque fois que celle-ci l'estime nécessaire.

IV. - La délégation peut recueillir l'avis des professionnels de santé, ainsi que des organisations syndicales et professionnelles et des associations intervenant dans le domaine de la santé.

V. - La délégation est saisie par :

1° Le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe, soit à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs ;

2° Une commission spéciale ou permanente.

VI. - La délégation dispose des pouvoirs définis par le IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

En cas de difficultés dans l'exercice de sa mission, la délégation peut demander, pour une durée n'excédant pas six mois, à l'assemblée d'où émane la saisine de lui conférer les prérogatives attribuées par l'article 6 aux commissions parlementaires d'enquête, à leurs présidents et à leurs rapporteurs. Lorsque la délégation bénéficie de ces prérogatives, les dispositions relatives au secret des travaux des commissions d'enquête sont applicables.

VII. - Les travaux de la délégation sont confidentiels, sauf décision contraire de sa part.

Les résultats des travaux exécutés et les observations de la délégation sont communiqués à l'auteur de la saisine.

Après avoir recueilli l'avis de l'auteur de la saisine, la délégation peut les rendre publics.

Toutefois, lorsque la délégation a obtenu le bénéfice des dispositions de l'article 6, la décision de publication ne peut être prise que par l'assemblée intéressée, dans les conditions fixées par son règlement pour la publication des rapports des commissions d'enquête.

VIII. - La délégation établit son règlement intérieur ; celui-ci est soumis à l'approbation des Bureaux des deux assemblées.

IX. - Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont financées et exécutées comme dépenses des deux assemblées parlementaires dans les conditions fixées par l'article 7.

Art. 6 nonies. - I. - Il est constitué une délégation parlementaire au renseignement, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle est composée de quatre députés et de quatre sénateurs.

II. - Les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées respectivement des affaires de sécurité intérieure et de défense sont membres de droit de la délégation parlementaire au renseignement. La fonction de président de la délégation est assurée alternativement, pour un an, par un député et un sénateur, membres de droit.

Les autres membres de la délégation sont désignés par le président de chaque assemblée de manière à assurer une représentation pluraliste. Les deux députés qui ne sont pas membres de droit sont désignés au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci. Les deux sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.

III. - Sans préjudice des compétences des commissions permanentes, la délégation parlementaire au renseignement a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget.

Les ministres mentionnés au premier alinéa du présent III adressent à la délégation des informations et des éléments d'appréciation relatifs au budget, à l'activité générale et à l'organisation des services de renseignement placés sous leur autorité. Ces informations et ces éléments d'appréciation ne peuvent porter ni sur les activités opérationnelles de ces services, les instructions données par les pouvoirs publics à cet égard et le financement de ces activités, ni sur les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement.

La délégation peut entendre le Premier ministre, les ministres et le secrétaire général de la défense nationale. S'agissant des agents exerçant ou ayant exercé des fonctions au sein des services mentionnés au premier alinéa du présent III, seuls les directeurs en fonction de ces services peuvent être entendus.

IV. - Les membres de la délégation sont autorisés ès qualités à connaître des informations ou des éléments d'appréciation définis au III et protégés au titre de l'article 413-9 du code pénal, à l'exclusion des données dont la communication pourrait mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou non des services intéressés, ainsi que les modes opératoires propres à l'acquisition du renseignement.

Les agents des assemblées parlementaires désignés pour assister les membres de la délégation doivent être habilités, dans les conditions définies pour l'application de l'article 413-9 du code pénal, à connaître des mêmes informations et éléments d'appréciation.

V. - Les travaux de la délégation parlementaire au renseignement sont couverts par le secret de la défense nationale.

Les membres de la délégation et les agents des assemblées mentionnés au IV sont astreints au respect du secret de la défense nationale pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en ces qualités.

VI. - Chaque année, la délégation établit un rapport public dressant le bilan de son activité, qui ne peut faire état d'aucune information ni d'aucun élément d'appréciation protégés par le secret de la défense nationale.

Dans le cadre de ses travaux, la délégation peut adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre. Elle les transmet au président de chaque assemblée.

VII. - La délégation parlementaire au renseignement établit son règlement intérieur. Celui-ci est soumis à l'approbation du bureau de chaque assemblée.

Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées parlementaires dans les conditions fixées par l'article 7.

Art. 7. - Chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière.

Les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées. Cette commission délibère sous la présidence d'un président de chambre à la Cour des comptes désigné par le premier président de cette juridiction. Deux magistrats de la Cour des comptes désignés par la même autorité assistent la commission ; ils ont voix consultative dans ses délibérations.

Les propositions ainsi arrêtées sont inscrites au projet de loi budgétaire auquel est annexé un rapport explicatif établi par la commission mentionnée à l'alinéa précédent.

Art. 8. - L'État est responsable des dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires.

Les actions en responsabilité sont portées devant les juridictions compétentes pour en connaître.

Les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'État dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le Bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des assemblées. La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'État visées à l'article 34 de la Constitution. La juridiction administrative est également compétente pour se prononcer sur les litiges individuels en matière de marchés publics.

Dans les instances ci-dessus visées, qui sont les seules susceptibles d'être engagées contre une assemblée parlementaire, l'État est représenté par le président de l'assemblée intéressée, qui peut déléguer cette compétence aux questeurs.

La décision d'engager une procédure contentieuse est prise par le président de l'assemblée concernée, qui la représente dans ces instances. Le président peut déléguer cette compétence aux questeurs de l'assemblée qu'il préside. S'agissant du recouvrement des créances de toute nature, des modalités spécifiques peuvent être arrêtées par le bureau de chaque assemblée.

Art. 9. - Les deux premiers alinéas de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sont modifiés comme suit :

« Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées.

« Ne donnera lieu à aucune action le compte rendu des séances publiques des assemblées visées à l'alinéa ci-dessus fait de bonne foi dans les journaux. »

Art. 9 bis - L'arrestation ou toute autre mesure privative ou restrictive de liberté susceptible d'être décidée à l'encontre d'un membre du Parlement fait, à peine de nullité, l'objet d'une demande d'autorisation formulée par le procureur général près la cour d'appel compétente et transmise par le garde des sceaux, ministre de la justice, au président de l'assemblée intéressée. Cette demande indique précisément les mesures envisagées ainsi que les motifs invoqués.

L'autorisation donnée par le Bureau de l'assemblée intéressée ne vaut que pour les faits mentionnés dans la demande prévue au premier alinéa.

Art. 10. - En temps de paix, les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat ne peuvent accomplir aucun service militaire pendant les sessions si ce n'est de leur propre consentement.

Les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat accomplissant un service militaire ne peuvent participer aux délibérations de l'assemblée à laquelle ils appartiennent ni, si ce n'est par délégation, aux votes de cette assemblée.

Art. 11. - Les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat demeurent en fonctions à la mobilisation ou dans le cas d'agression manifeste mettant le pays dans la nécessité de pourvoir à sa défense ou dans les cas prévus par la charte des Nations unies ou en période de tension extérieure.

Toutefois, les parlementaires appartenant à la disponibilité ou à la première réserve sont astreints à suivre intégralement les obligations de leur classe de mobilisation.

Les parlementaires soumis ou non à des obligations militaires qui n'appartiennent ni à la disponibilité ni à la première réserve pourront demander à être mobilisés ou à contracter un engagement dans une unité combattante ou dans un service de la zone de combat sans être tenus de donner leur démission de député ou de sénateur.

Il appartient, le cas échéant, à chaque assemblée de fixer les conditions d'exercice du mandat des parlementaires visés aux deux alinéas précédents, sous réserve des dispositions de l'ordonnance no 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote.

Art. 12. - Les membres des assemblées parlementaires ne peuvent être nommés ou promus dans l'ordre national de la Légion d'honneur ni recevoir la médaille militaire ou toute autre décoration, sauf pour faits de guerre ou actions d'éclat assimilables à des faits de guerre.