

Décision n° 2021-820 DC
du 1^{er} juillet 2021

(Résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, le 2 juin 2021, par le président du Sénat, sous le n° 2021-820 DC, conformément au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, d'une résolution adoptée le 1^{er} juin 2021 visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet d'améliorer le suivi des ordonnances, de rénover le droit de pétition, de renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, de mieux utiliser le temps de séance publique et de renforcer la parité.

2. En raison des exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne, cette conformité doit s'apprécier au regard tant de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises pour son application. Entrent notamment dans cette dernière catégorie l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ainsi que les modifications qui lui ont été apportées. Ces textes législatifs ne s'imposent à une assemblée parlementaire, lorsqu'elle modifie ou complète son règlement, qu'autant qu'ils sont conformes à la Constitution.

3. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

– Sur l'article 2 :

4. En premier lieu, l'article 2 de la résolution modifie l'alinéa 4 de l'article 29 *bis* du règlement du Sénat afin de prévoir qu'au début de chaque session ordinaire, puis au plus tard le 1^{er} mars suivant, ou après la formation du Gouvernement, ce dernier informe la Conférence des Présidents « *des projets de loi de ratification d'ordonnances publiées sur le fondement de l'article 38 de la Constitution dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat au cours de la session* ».

5. Ces dispositions ne font pas obstacle aux prérogatives que le Gouvernement tient du premier alinéa de l'article 48 de la Constitution. En particulier, les informations susceptibles d'être ainsi données par le Gouvernement, qui n'ont qu'un caractère indicatif, ne le lient pas dans l'exercice de ces prérogatives.

6. En second lieu, l'article 2 de la résolution complète l'article 29 *bis* du règlement afin de prévoir également que le Gouvernement informe la Conférence des Présidents des ordonnances qu'il envisage de publier au cours du semestre.

7. Cette information vise à faciliter le suivi par le Sénat des habilitations que le Parlement a consenties en application de l'article 38 de la Constitution et de l'inscription à l'ordre du jour des projets de loi de ratification des ordonnances. Dès lors, cette information participe à la mise

en œuvre du premier alinéa de l'article 24 de la Constitution aux termes duquel « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ».

8. Toutefois, les informations susceptibles d'être ainsi données par le Gouvernement sur le calendrier prévisionnel de publication de ces ordonnances, qui n'ont qu'un caractère indicatif, ne lient pas celui-ci dans l'exercice de la compétence qu'il tient de l'article 38 de la Constitution.

9. Il résulte de tout ce qui précède, et en particulier des motifs du paragraphe précédent, que l'article 2 n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur l'article 3 :

10. L'article 3 insère un nouvel alinéa 3 *bis* au sein de l'article 44 *bis* du règlement afin de prévoir que « *Les amendements présentés par les sénateurs ne sont pas recevables s'ils tendent à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, à rétablir ou à étendre une telle autorisation* ». En application de l'alinéa 8 du même article 44 *bis*, la commission saisie au fond est compétente pour se prononcer sur cette irrecevabilité.

11. Il résulte de l'article 38 de la Constitution que seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

12. L'article 3, qui permet de faire respecter cette exigence, n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur l'article 4 :

13. L'article 4 modifie les articles 87 et 88 et abroge les articles 89 et 89 *bis* du règlement afin de prévoir que les pétitions sont adressées au Sénat sur une plateforme en ligne ou, à défaut, par courrier électronique ou papier, et que le Bureau fixe les règles de leur examen.

14. Ces dispositions, qui mettent en œuvre les dispositions des deux premiers alinéas de l'article 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, ne sont pas contraires à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l’article 5 :

15. Le 2° de l’article 5 complète l’article 19 *bis* du règlement et prévoit que, lorsqu’elle est consultée selon la procédure prévue au dernier alinéa de l’article 13 de la Constitution, la commission permanente compétente désigne un rapporteur chargé de préparer l’audition de la personne dont la nomination est envisagée.

16. Ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution

– Sur certaines dispositions de l’article 6 :

17. Le 1° de l’article 6 de la résolution insère un alinéa 2 *bis* au sein de l’article 22 *ter* du règlement. Le deuxième alinéa de cet article dispose que, lorsqu’une commission permanente ou spéciale demande au Sénat de lui conférer les prérogatives attribuées aux commissions d’enquête en application de l’article 5 *ter* de l’ordonnance du 17 novembre 1958, cette demande est transmise au Président du Sénat qui en donne connaissance au Sénat lors de la plus prochaine séance publique.

18. Le nouvel alinéa 2 *bis* prévoit que le Président du Sénat peut décider, en dehors des jours où le Sénat tient séance, de remplacer l’annonce en séance de cette demande par un affichage et une notification au Gouvernement et aux présidents de groupes et de commissions. Dans ce cas, la demande est considérée comme adoptée si, dans un délai expirant à minuit le lendemain de cette publication, il n’a été saisi d’aucune opposition par le président d’une commission permanente ou le président d’un groupe. Le Président en informe le Sénat lors de la plus prochaine séance.

19. Ces dispositions, qui réservent ainsi la possibilité aux présidents de groupes et de commissions de s’opposer à cette demande pendant une durée d’au moins vingt-quatre heures à compter du moment où elle a été portée à leur connaissance, ne sont pas contraires à la Constitution.

– Sur l’article 7 :

20. L’article 7 insère dans le règlement un article 6 *quater* et modifie plusieurs dispositions de ses articles 6 *ter*, 8 *ter* et 21 afin d’encadrer l’effectif des commissions d’enquête et des missions d’information.

21. D'une part, ces dispositions prévoient désormais que le nombre des membres d'une commission d'enquête ne peut excéder vingt-trois. Ce plafond s'applique lorsque la création d'une commission d'enquête fait suite à la demande d'un groupe, en application de l'article 6 *bis*, ou au dépôt d'une proposition de résolution signée par un ou plusieurs sénateurs, en application de l'article 8 *ter*. Dans ce dernier cas, la Conférence des Présidents peut toutefois décider de déroger à ce plafond, lors de l'inscription à l'ordre du jour de l'examen de la proposition de résolution.

22. D'autre part, ces mêmes dispositions portent également à vingt-trois le nombre maximal des membres d'une mission d'information commune à plusieurs commissions permanentes créée en application de l'article 6 *bis* ou de l'article 21. Dans ce dernier cas, la Conférence des Présidents peut toutefois décider de déroger à ce plafond.

23. Enfin, ces dispositions prévoient que les dispositions des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 21 sont également applicables en cas de création d'une mission d'information à l'initiative d'un groupe.

24. L'article 7 n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur l'article 10 :

25. L'article 10 insère un alinéa 10 au sein de l'article 29 *ter* du règlement afin de prévoir que « *pour l'examen d'un texte élaboré par une commission mixte paritaire, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, seuls peuvent intervenir le Gouvernement, le représentant de la commission saisie au fond pour une durée ne pouvant excéder cinq minutes et, pour explication de vote, un représentant par groupe pour une durée ne pouvant excéder cinq minutes chacun ainsi qu'un représentant des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe pour une durée ne pouvant excéder trois minutes* ».

26. D'une part, il appartient au président de séance d'appliquer ces différentes limitations du temps de parole et à la Conférence des présidents d'organiser, le cas échéant, les interventions des sénateurs en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. D'autre part, ces dispositions ne confèrent pas à la Conférence des présidents la faculté de limiter le temps de parole du Gouvernement.

27. Sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, l'article 10 n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 11 :

28. Le paragraphe I de l'article 11 modifie l'article 35 *bis* du règlement, les deuxième et troisième phrases de l'alinéa 7 de l'article 44, les deuxième, troisième et dernière phrases de l'alinéa 5 de l'article 46 *bis* ainsi que la seconde phrase de l'alinéa 2 de l'article 47 *quinquies* afin de réduire à deux minutes les durées d'intervention d'un sénateur ou du rapporteur en séance, lors du débat sur les exceptions, questions, motions ou demandes de priorité, pour la présentation d'un amendement ou d'une explication de vote sur un article ou lors de l'examen en séance d'un texte examiné de manière partielle selon la procédure de législation en commission.

29. Il appartiendra au président de séance d'appliquer ces limitations du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

30. Sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, le paragraphe I de l'article 11 n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur l'article 12 :

31. L'article 12 introduit à l'article 44 du règlement une motion tendant à ne pas examiner une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution.

32. En application du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution, une proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de cet article est soumise à référendum par le Président de la République si elle n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai que l'article 9 de la loi organique du 6 décembre 2013 mentionnée ci-dessus a fixé à six mois à compter de la publication au *Journal officiel* de la décision du Conseil constitutionnel déclarant que cette proposition de loi a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

33. Cette nouvelle motion, examinée avant l'ouverture de la discussion générale, permet au Sénat de refuser l'examen d'une telle proposition de loi à la suite d'un débat au cours duquel ont la parole l'auteur

de la motion ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond de la proposition de loi et le Gouvernement. Avant le vote de cette motion, la parole est également accordée pour explication de vote à tous les sénateurs qui le demandent.

34. Il en résulte que ces dispositions ont uniquement pour objet de garantir l'effectivité du droit reconnu à chaque assemblée d'obtenir l'organisation d'un référendum en refusant d'examiner une telle proposition de loi. Elles n'empêchent pas que, à la suite de l'adoption d'une telle motion, la proposition de loi soit de nouveau inscrite à l'ordre du jour du Sénat et que, à cette occasion, elle puisse faire l'objet de cette motion. L'article 12 n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur l'article 13 :

35. L'article 13 modifie l'article 44 du règlement de manière à prévoir que, lorsque l'auteur d'une motion portant sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi en discussion n'est ni le Gouvernement, ni la commission saisie au fond, ni un groupe politique, la durée de son intervention et celle de l'orateur contraire est réduite de dix à trois minutes.

36. Ces dispositions ne portent que sur la durée des interventions et préservent la possibilité effective, pour les sénateurs, de contester la conformité à la Constitution des dispositions d'un texte, de demander son renvoi en commission ou de refuser son examen. Toutefois, la limitation de la durée de ces interventions à trois minutes ne saurait être mise en œuvre de telle manière qu'elle prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Sous cette réserve, l'article 13 n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur l'article 14 :

37. L'article 14 précise à l'alinéa 4 de l'article 2 *bis* du règlement que les listes des candidats aux fonctions de vice-président, de questeur et de secrétaire, établies par les présidents des groupes après l'élection du Président du Sénat, s'efforcent d'assurer une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes pour chacune de ces fonctions.

38. Ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution.

– Sur les autres dispositions de la résolution :

39. Les autres dispositions de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la résolution adoptée par le Sénat le 2 juin 2021 :

- l'article 10, sous la réserve énoncée au paragraphe 26 ;
- l'article 11, sous la réserve énoncée au paragraphe 29 ;
- l'article 13, sous la réserve énoncée au paragraphe 36.

Article 2. – Les autres dispositions de la même résolution sont conformes à la Constitution.

Article 3. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 1^{er} juillet 2021, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD et Michel PINAULT.

Rendu public le 1^{er} juillet 2021.