

N° 628

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mai 2021

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de 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,***

Par M. François-Noël BUFFET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, secrétaires ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Ludovic Haye, Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 545 et 629 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION : METTRE EN ŒUVRE LES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA MODERNISATION DES MÉTHODES DE TRAVAIL DU SÉNAT	5
1. <i>Améliorer le suivi des ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.....</i>	<i>6</i>
2. <i>Rénover les modalités d'exercice du droit de pétition</i>	<i>6</i>
3. <i>Renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat</i>	<i>6</i>
4. <i>Mieux utiliser le temps de séance publique.....</i>	<i>7</i>
5. <i>Assurer la parité au sein du Bureau du Sénat</i>	<i>7</i>
II. LA POSITION DE LA COMMISSION : APPROUVER CES DISPOSITIONS TOUT EN APPORTANT CERTAINES PRÉCISIONS ET COMPLÉMENTS	7
EXAMEN DES ARTICLES	9
TITRE I^{ER} AMÉLIORER LE SUIVI DES ORDONNANCES PRISES SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION.....	9
• <i>Article 1^{er} Suivi des ordonnances par les commissions permanentes.....</i>	<i>9</i>
• <i>Article 2 Transmission par le Gouvernement de nouvelles informations en matière de publication et de ratification d'ordonnances selon une périodicité régulière</i>	<i>15</i>
• <i>Article 3 Procédure d'irrecevabilité des amendements d'initiative sénatoriale contraires à l'article 38 de la Constitution.....</i>	<i>17</i>
TITRE II RÉNOVER L'EXERCICE DU DROIT DE PÉTITION	19
• <i>Article 4 Modernisation des modalités d'exercice du droit de pétition</i>	<i>19</i>
TITRE III RENFORCER LES POUVOIRS DE CONTRÔLE DU SÉNAT.....	22
• <i>Article 5 Désignation d'un rapporteur par les commissions permanentes saisies de nominations en application de la procédure de l'article 13 de la Constitution</i>	<i>22</i>
• <i>Article 6 Approbation tacite de la demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête à une commission permanente ou spéciale les jours où le Sénat ne tient pas séance.....</i>	<i>25</i>
• <i>Article 7 Encadrement de l'effectif des commissions d'enquête et des missions d'information.....</i>	<i>29</i>
• <i>Article 8 Conversion d'une question écrite sans réponse en question orale.....</i>	<i>31</i>
TITRE IV MIEUX UTILISER LE TEMPS DE SÉANCE PUBLIQUE	33
• <i>Article 9 Modification de l'ordre de passage des orateurs lors de la discussion générale en séance plénière</i>	<i>33</i>
• <i>Article 10 Simplification de l'examen en séance publique du texte élaboré par une commission mixte paritaire</i>	<i>34</i>
• <i>Article 11 Limitation à deux minutes du temps de parole de droit commun</i>	<i>36</i>

• <i>Article 12</i> Création d'une motion de procédure <i>ad hoc</i> tendant à ne pas examiner une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution.....	37
• <i>Article 13</i> Limitation à trois minutes de la présentation et de l'intervention de l'orateur d'opinion contraire lors des motions de procédures n'émanant ni du Gouvernement, ni de la commission au fond, ni d'un groupe politique.....	41
TITRE V ASSURER LA PARITÉ AU SEIN DU BUREAU DU SÉNAT	41
• <i>Article 14</i> Parité au sein du Bureau du Sénat	41
TITRE V BIS (NOUVEAU) SIMPLIFIER ET ACTUALISER DIVERSES DISPOSITIONS	42
• <i>Article 14 bis (nouveau)</i> Simplification des dispositions régissant les questions orales	42
• <i>Article 14 ter (nouveau)</i> Suppression de certaines procédures devenues superfétatoires.....	43
• <i>Article 14 quater (nouveau)</i> Diverses modifications formelles.....	44
TITRE VI ENTRÉE EN VIGUEUR	44
• <i>Article 15</i> Entrée en vigueur de la proposition de résolution	44
EXAMEN EN COMMISSION.....	45
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	67
LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION	69

L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 26 mai 2021 sous la présidence de **Catherine Di Folco** (Les Républicains - Rhône), la commission des lois du Sénat a adopté, sur le rapport de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), **la proposition de résolution n° 545 (2020-2021) 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**, déposée par **Gérard Larcher**, Président du Sénat, le 29 avril 2021.

I. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION : METTRE EN ŒUVRE LES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA MODERNISATION DES MÉTHODES DE TRAVAIL DU SÉNAT

La proposition de résolution n° 545 (2020-2021) visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition et renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat **fait suite au groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat**, qui a réuni tous les groupes politiques de décembre 2020 à mars 2021 sous la présidence de Gérard Larcher.

Sur le rapport de Pascale Gruny, Vice-Président du Sénat, ce groupe de travail a adopté **39 propositions dont 14 nécessitaient une modification du Règlement du Sénat**.

Tel est l'objet de la proposition de résolution qui poursuit **cinq objectifs**.

1. Améliorer le suivi des ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution

La proposition de résolution tend d'abord à ajouter aux **missions des commissions permanentes** le suivi des ordonnances (**article 1^{er}**), à consacrer la **compétence de la commission saisie au fond pour déclarer irrecevables** les amendements présentés par les sénateurs qui **créent, étendent ou rétablissent une habilitation à légiférer par ordonnances** prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution (**article 3**), et **renforce l'information du Sénat** sur les intentions du Gouvernement en matière de publication et de ratification de ces dernières (**article 2**).

2. Rénover les modalités d'exercice du droit de pétition

S'inspirant des modalités expérimentales mises en œuvre depuis janvier 2020, la proposition de résolution (**article 4**) vise à rénover les modalités d'exercice du **droit de pétition**.

Déposée par principe sur **une plateforme électronique**, toute pétition qui **atteindrait un seuil de signatures** fixé par le Bureau du Sénat serait **évoquée en Conférence des Présidents**, qui déciderait des **suites à lui donner**. Par dérogation, cette instance pourrait également **se saisir d'une pétition n'ayant pas atteint ce seuil**, au vu de certains critères définis par le Bureau du Sénat.

3. Renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat

À cet effet, la proposition de résolution tend à prévoir :

- la **désignation d'un rapporteur** sur les nominations dont les commissions sont saisies en application de la procédure de **l'article 13** de la Constitution (**article 5**) ;

- la simplification de **l'attribution des prérogatives de commission d'enquête** à une commission permanente ou spéciale **lorsque le Sénat ne siège pas** (**article 6**) ;

- la fixation à **vingt-trois du plafond** des membres des **commissions d'enquête et missions d'information**, tout en permettant d'y **déroger** sur décision de la Conférence des Présidents pour les **structures créées hors droit de tirage** des groupes politiques (**article 7**) ;

- et **l'accélération de l'examen en séance d'une question écrite sans réponse transformée en question orale** (**article 8**).

4. Mieux utiliser le temps de séance publique

La proposition de résolution tend également à **réduire de deux minutes et demie à deux minutes** la durée de droit commun des interventions des sénateurs (**article 11**) et de **dix à trois minutes** la durée de présentation des **motions de procédure** qui n'émanent ni du Gouvernement, ni de la commission, ni d'un groupe politique, ainsi que celle de l'intervention de l'orateur d'opinion contraire (**article 13**).

Elle **supprime le renvoi en fin de « tourniquet » de l'orateur du groupe auquel appartient le rapporteur** lors de la discussion générale (article 9) et institue une **procédure allégée** d'examen du texte élaboré par une **commission mixte paritaire** (**article 10**).

Enfin, l'**article 12** tend à créer une **motion de procédure ad hoc** « *tendant à ne pas examiner une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution* », pour permettre au Sénat d'obtenir l'organisation d'un référendum d'initiative partagée, les motions existantes ne répondant pas complètement à cette exigence.

5. Assurer la parité au sein du Bureau du Sénat

Enfin, l'**article 14** de la proposition de résolution tend à prévoir que les listes établies par les groupes en vue de l'élection des membres du Bureau du Sénat « *s'efforcent d'assurer une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes pour chacune de ces fonctions* ».

L'ensemble de ces dispositions **entreraient en vigueur** pour l'ouverture de la prochaine session ordinaire, le **1^{er} octobre 2021** (**article 15**), après le **contrôle du Conseil constitutionnel**.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION : APPROUVER CES DISPOSITIONS TOUT EN APPORTANT CERTAINES PRÉCISIONS ET COMPLÉMENTS

Approuvant pleinement la démarche engagée par Gérard Larcher sur des dispositions dont la majeure partie fait consensus parmi les groupes politiques, la commission n'a apporté que certaines précisions et compléments, en adoptant **neuf amendements du rapporteur**.

Le **renforcement du suivi des ordonnances** fait consensus compte tenu de l'importance prise par ce mode de législation ces dernières années. La commission a adopté **deux amendements** sur ce sujet :

- le premier tend à prévoir la **transmission du calendrier de publication des ordonnances** par le Gouvernement **au cours du semestre sans se limiter à la session ordinaire**, leur publication pouvant intervenir hors session ou pendant la session extraordinaire (**amendement COM-30**) ;

- le second intègre, par cohérence, **au sein de l'article 44 bis du Règlement la compétence de la commission au fond** pour déclarer irrecevables les amendements présentés par les sénateurs contraires à l'article 38 de la Constitution (**amendement COM-31**).

S'agissant des **pétitions**, la commission a approuvé **l'exclusion de toute automaticité liée à un seuil de signatures** pour préserver en dernier ressort le pouvoir d'appréciation des instances du Sénat. Par l'adoption de **l'amendement COM-32**, elle a toutefois **clarifié les compétences entre le Bureau du Sénat**, habilité à déterminer les règles de **recevabilité**, de caducité et de publicité des **pétitions**, et la **Conférence des Présidents, seule juge de l'opportunité** des suites à leur donner.

Outre l'adoption de deux amendements rédactionnels aux articles 5 et 7 (**amendements COM-33 et COM-35**), la commission a modifié la procédure prévue à l'article 6 prévoyant **l'approbation tacite par le Sénat de l'attribution des prérogatives de commission d'enquête** à une commission permanente ou spéciale **lorsque le Sénat ne siège pas**. Dans cette hypothèse, il reviendrait au **président de la commission des lois d'examiner la conformité de cette demande** avec l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, après consultation de ses membres (**amendement COM-34**).

Enfin, par l'adoption de **trois amendements portant articles additionnels**, la commission a apporté plusieurs **compléments** à la proposition de résolution visant à :

- **simplifier la rédaction** des dispositions régissant les modalités de dépôt et d'examen des **questions orales (amendement COM-36)** ;

- **supprimer l'annonce en séance de l'affichage des listes pour la désignation du Bureau du Sénat** ainsi que le **délai de quinze jours** dans lequel le **sujet d'un débat d'initiative sénatoriale** dont il est souhaité l'inscription à l'ordre du jour est **transmis au Président du Sénat**, cette information devant, en tout état de cause, être transmise avant la Conférence des Présidents (**amendement COM-37**) ;

- **corriger diverses erreurs matérielles (amendement COM-38)**.

*

* *

La commission des lois a adopté la proposition de résolution ainsi modifiée.

La proposition de résolution sera examinée en séance publique le **mardi 1^{er} juin 2021**.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

AMÉLIORER LE SUIVI DES ORDONNANCES PRISES SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION

Article 1^{er}

Suivi des ordonnances par les commissions permanentes

L'article 1^{er} de la proposition de résolution tend à ajouter le **suivi des ordonnances aux missions des commissions permanentes**, en confiant notamment ce rôle au rapporteur du texte de loi sur le fondement duquel l'ordonnance est prise.

Le **renforcement du suivi des ordonnances fait consensus** parmi les présidents de groupe politique ou de commission compte tenu de **l'importance croissante de ce mode de législation**.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

Alors que le recours aux ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution s'est accentué ces dernières années, l'article 1^{er} de la proposition de résolution tend à renforcer leur suivi par les commissions permanentes du Sénat.

1. Le recours accru aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution s'est traduit par le souhait du Sénat d'en assurer un meilleur suivi, sans que son Règlement n'y fasse encore expressément référence

1.1. Une tendance de fond à légiférer par ordonnances qui interroge sur le respect des prérogatives du Parlement

L'article 38 de la Constitution donne la **possibilité au Gouvernement**, pour « l'exécution de son programme », de « **demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi** ».

Article 38 de la Constitution

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. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

À 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.

Si le Gouvernement a toujours usé de cette prérogative, la **pratique s'est nettement accentuée ces dernières années**, comme le met en évidence l'étude du Sénat publiée en mars 2021¹.

Ainsi, depuis le début de **l'actuelle législature**², **298 habilitations à légiférer par ordonnances ont été accordées par le Parlement**, dont **90 liées à la crise sanitaire** de la covid-19³, ce qui représente, à date comparable⁴, un doublement par rapport au quinquennat 2007-2012 (+ 98,5 %) et une augmentation de 23,6 % par rapport à 2012-2017. De même, 233 ordonnances ont déjà été publiées sur la même période, soit une moyenne annuelle de 64,3 ordonnances, représentant respectivement une augmentation de 111,5 % et de 18,6 % par rapport aux deux précédents quinquennats⁵.

Évolution du nombre d'habilitations à légiférer par ordonnances et d'ordonnances publiées entre 2007 et 2020

Quinquennat	Habilitations à légiférer par ordonnances		Ordonnances publiées		
	Nombre	Évolution	Nombre	Moyenne annuelle	
				Nombre	Évolution
2017-2022 (au 31/12/2020)	298	respectivement + 23,6 % et + 98,6 % entre 2017-2022 et les deux quinquennats précédents	233	64,3	Respectivement + 111,5 % et + 18,6 % entre 2017-2022 et les deux quinquennats précédents
2012-2017 (au 31/12/2015)	241		271	54,2	
2007-2012 (au 31/12/2010)	150		152	30,4	

Source : commission des lois à partir de l'étude de la direction de la Séance du Sénat

¹ Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, *étude de la direction de la Séance du Sénat*, mars 2021, accessible à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/contrôle/le_suivi_des_ordonnances_au_senat.html

² Période comprise entre le 15 mai 2017 et le 31 décembre 2020.

³ Ibid. supra p. 7 et 8.

⁴ Au 31 décembre de la troisième année suivant l'élection présidentielle.

⁵ Ibid. p. 31.

Le **nombre d'ordonnances publiées est depuis plusieurs années équivalent, voire supérieur au nombre de lois promulguées**. Les ordonnances représentaient en moyenne 50,97 % des textes intervenant dans le domaine de la loi sur la période comprise entre 2007 et 2020 ; et cette proportion a été supérieure au nombre de lois à six reprises depuis 2009, avec une proportion inégalée de **72,94 % en 2020**¹.

Cette **tendance structurelle au dessaisissement du Parlement de ses prérogatives** ne peut satisfaire la commission, d'autant que pendant toute la **durée de l'habilitation**, qui s'élève en moyenne à onze mois depuis 2007², il n'est plus autorisé à légiférer sur la matière déléguée³. Or, si le Gouvernement justifie souvent le recours aux ordonnances par l'urgence et la célérité de leur publication, ce délai est **en moyenne nettement supérieur à celui du processus législatif traditionnel**. Il s'élève en effet à 436 jours en moyenne sur la période 2007-2020, alors que le délai d'adoption d'une loi par le Parlement s'élève à 235 jours pour 2019-2020, 240 jours pour 2018-2019 ou 177 jours pour 2017-2018. Il est donc permis de penser que les ordonnances permettent parfois au Gouvernement de contourner le débat parlementaire.

En outre, leur **ratification est loin d'être systématique** et a même tendance à se raréfier, malgré la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008⁴ qui **impose une ratification expresse**⁵. Si, entre 1984 et 2004, près de 63,2 % des ordonnances étaient ratifiées, le taux de ratification n'est plus que de 50,2 % entre 2007 et 2020⁶.

De surcroît, le Conseil constitutionnel a récemment opéré un revirement de jurisprudence sur la nature des dispositions résultant d'une ordonnance une fois le délai d'habilitation échu⁷. À l'expiration du délai d'habilitation, la Constitution prévoit que les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. Or, jusqu'à présent, tant qu'une ordonnance n'était pas ratifiée, ces dispositions avaient valeur réglementaire et le Conseil constitutionnel considérait qu'il n'avait pas à en connaître au titre de l'article 61-1 de la

¹ Ibid. p. 32.

² Ibid. p. 19.

³ *En application de l'article 41 de la Constitution* : « 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 ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité. »

⁴ *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République*.

⁵ « 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. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse » (*deuxième alinéa de l'article 38*).

⁶ Ibid. p. 54.

⁷ *Conseil constitutionnel, décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, Force 5, [Autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité]*.

Constitution¹. Leur régime contentieux relevait donc uniquement du juge administratif.

Procédant à un revirement de jurisprudence, le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent pour contrôler, par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité, la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions d'une ordonnance non ratifiée, à la double condition qu'elles interviennent dans le domaine législatif - « *elles doivent être regardées comme des dispositions législatives* »² - et que le délai d'habilitation ait expiré.

Le commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel indique que « *cette évolution ne remet naturellement pas en cause les autres voies de recours permettant de contester ces dispositions, au regard d'autres motifs que leur conformité aux droits et libertés constitutionnellement garantis* »³. Autrement dit, la circonstance qu'une QPC soit soulevée ne fait pas obstacle à ce que le juge administratif « *annule l'ordonnance dont il est saisi par voie d'action ou écarte son application au litige dont il est saisi, si elle est illégale pour d'autres motifs, y compris du fait de sa contrariété avec d'autres règles de valeur constitutionnelle que les droits et libertés que la Constitution garantit* »⁴. Si **seule la ratification par le Parlement permet de donner à ces dispositions - rétroactivement - une pleine et entière valeur législative**, cette évolution renforce néanmoins la portée des ordonnances.

1.2. *Les commissions permanentes peuvent déjà assurer le suivi des ordonnances mais le Règlement ne le mentionne pas expressément*

En pratique, les commissions permanentes assurent notamment le suivi des ordonnances dans le cadre du **contrôle de l'application des lois**, consacré depuis 2009⁵ dans le Règlement du Sénat à l'article 19 bis A⁶, qui s'inscrit dans le cadre de la mission de contrôle du Gouvernement que l'article 24 de la Constitution confie au Parlement.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2011-219 QPC du 10 février 2012, M. Patrick É. [Non-lieu : ordonnance non ratifiée et dispositions législatives non entrées en vigueur].

² Décision Force 5 précitée, cons. 11.

³ Commentaire de la décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, Force 5, accessible à l'adresse suivante :

https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2020843qpc/2020843qpc_ccc.pdf

⁴ Conseil d'État, Assemblée générale, 16 décembre 2020, requêtes n°s 440258, 440289 et 440457.

⁵ Résolution n° 85 (2008-2009) adoptée le 2 juin 2009 tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat.

⁶ « 1. - Les commissions permanentes assurent l'information du Sénat et mettent en oeuvre, dans leur domaine de compétence, le contrôle de l'action du Gouvernement, l'évaluation des politiques publiques et le suivi de l'application des lois. » Il s'agissait de l'article 22 du Règlement du Sénat avant le changement de numérotation opéré par la résolution n° 112 (2018-2019) adoptée le 18 juin 2019 clarifiant et actualisant le Règlement du Sénat.

Outre les **tableaux de bord permettant un recensement quantitatif du recours aux ordonnances actualisés chaque semaine sur le site du Sénat**¹ et la liste des ordonnances publiées figurant dans le dossier législatif de chaque loi d'habilitation, elles font de plus en plus l'objet de **développements dans le « bilan annuel de l'application des lois »**, expressément mentionné depuis 2019² au même article 19 bis A, auquel les commissions permanentes « *contribuent* » et qui donne lieu à un débat en séance publique en présence du Gouvernement.

Depuis la même date, l'article 19 bis B³ du Règlement du Sénat confie également un « **droit de suite** » au **rapporteur**⁴ **d'un projet de loi ou d'une proposition de loi sur son application**, de façon complémentaire avec les autres travaux de contrôle que sont les missions d'informations ou les commissions d'enquête⁵.

Les commissions permanentes peuvent tout autant **assurer un suivi qualitatif des ordonnances dans le cadre de leurs travaux d'information**, sur le fondement de leur mission de « *contrôle de l'action du Gouvernement* » prévu au même article 19 bis A ; en témoignent les **rapports de la mission de contrôle sur les mesures liées à l'épidémie de Covid-19 publiés par la commission des lois en 2020** qui présentaient une analyse des ordonnances relevant de sa compétence prise sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19⁶.

Pour autant, le **suivi des ordonnances par les commissions permanentes n'est pas expressément formalisé dans le Règlement du Sénat**.

¹ Ces outils de suivi des ordonnances sont publiés sur le site du Sénat par la direction de la Séance depuis le mois de mai 2021 en application des préconisations du groupe de travail 2020-2021 sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat.

Ils sont accessibles à l'adresse suivante :

http://www.senat.fr/contrôle/le_suivi_des_ordonnances_au_senat.html

² Résolution n° 97 (2018-2019) adoptée le 7 mai 2019 renforçant les capacités de contrôle de l'application des lois.

³ Il s'agissait de l'article 19 du Règlement du Sénat avant le changement de numérotation opéré par la résolution n° 112 (2018-2019) adoptée le 18 juin 2019 clarifiant et actualisant le Règlement du Sénat.

⁴ Pour les commissions spéciales, ce suivi est confié à une ou plusieurs commissions permanentes, en fonction de leurs compétences.

⁵ « Sans préjudice des articles 20, 21 et 22 ter, le rapporteur est chargé de suivre l'application de la loi après sa promulgation et jusqu'au renouvellement du Sénat ; il peut être confirmé dans ces fonctions à l'issue du renouvellement. Les commissions permanentes peuvent désigner, dans les mêmes conditions, un autre rapporteur à cette fin ».

⁶ Mission de contrôle sur les mesures liées à l'épidémie de Covid-19, commission des lois du Sénat, rapports d'information du 2 avril, du 29 avril et du 8 juillet 2020 accessibles à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/commission/loi/missions_de_contrôle/mission_de_contrôle_sur_les_mesures_liées_a_lepidémie_de_covid_19.html

2. La proposition de résolution : une formalisation bienvenue du suivi des ordonnances par les commissions permanentes

L'article 1^{er} de la proposition de résolution **complète l'article 19 bis A du Règlement du Sénat relatif au rôle d'évaluation et de contrôle des commissions permanentes pour y ajouter le « suivi des ordonnances »**. Outre les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, cette rédaction permettrait d'inclure, le cas échéant, les autres ordonnances prévues par la Constitution, même si les cas sont rares¹. La proposition de résolution modifie également **l'article 19 bis B pour préciser que le droit de suite du rapporteur d'un projet de loi ou d'une proposition de loi sur son application comprend « les ordonnances publiées sur son fondement »**.

Conformément à la **jurisprudence du Conseil constitutionnel**, cette **mission de suivi revêtirait un « caractère temporaire »** et se limiterait à un **« simple rôle d'information contribuant à permettre au Sénat d'exercer son contrôle sur l'action du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution »**².

Compte tenu de la **place croissante et durable des ordonnances** dans notre législation et de l'évolution de leur régime juridique, il convient en effet de **mieux formaliser le rôle des commissions permanentes dans le suivi de ces textes**, dont elles seraient libres de déterminer les modalités.

La commission a donc **approuvé ce principe qui s'inscrirait dans la continuité** des modifications opérées en 2019 dans le Règlement du Sénat et **fait consensus** parmi les présidents de groupes politiques et de commission entendus par le rapporteur.

Ce travail de suivi pourrait, le cas échéant, comme l'a évoqué le président de la commission des affaires européennes, contribuer à mieux identifier les ordonnances qui participent à **la transposition et à la mise en œuvre des obligations européennes de la France**.

La commission a adopté l'article 1 ^{er} sans modification .

¹ Ordonnances prises sur le fondement des articles 47 et 47-1 de la Constitution si le Parlement ne s'est pas prononcé dans les délais impartis pour l'examen des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, ainsi que les ordonnances prises sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution pour l'adaptation de dispositions législatives dans les collectivités d'outre-mer, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2019-782 DC du 6 juin 2019 sur la résolution renforçant les capacités de contrôle de l'application des lois, cons. 3.

Article 2

**Transmission par le Gouvernement de nouvelles informations
en matière de publication et de ratification d'ordonnances
selon une périodicité régulière**

L'article 2 de la proposition de résolution tend à **renforcer l'information du Sénat** sur les intentions du Gouvernement en matière de **publication et de ratification des ordonnances** prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

Souscrivant à cette démarche, la commission a précisé que le calendrier de **publication des ordonnances** serait transmis pour le **semestre à venir**, sans se limiter à la session ordinaire.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

Dans la continuité de l'article 1^{er} de la proposition de résolution, son article 2 vise à **améliorer l'information du Parlement** sur les **suites données par le Gouvernement aux habilitations à légiférer par ordonnances** qui lui ont été consenties.

En application de l'article 38 de la Constitution, les ordonnances deviennent **caduques si un projet de loi de ratification n'est pas déposé** devant le Parlement avant l'expiration du délai fixé par la loi d'habilitation. Si, de ce fait, le dépôt du projet de loi de ratification est quasi systématique¹, **rien ne contraint le Gouvernement à inscrire ce projet à l'ordre du jour** des assemblées.

L'article 29 *bis* du Règlement du Sénat dispose aujourd'hui que le Gouvernement informe la Conférence des Présidents des « *sujets dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat et de la période envisagée pour leur discussion.* » Introduite dans le Règlement² à la suite de la révision constitutionnelle du 4 août 1995 qui instaurait notamment la session parlementaire unique³, cette précision entendait donner au Sénat une vision

¹ Une seule ordonnance aurait été frappée de caducité depuis 2007.

Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, *étude de la direction de la Séance du Sénat, mars 2021, p. 44, accessible à l'adresse suivante :*

http://www.senat.fr/contrôle/le_suivi_des_ordonnances_au_senat.html

² Résolution n° 37 (1995-1996) adoptée le 21 novembre 1995 modifiant le Règlement du Sénat. Introduit en 1995 à l'article 29, cet alinéa a été transféré à l'article 29 bis par la résolution n° 85 (2008-209) adoptée le 2 juin 2009 tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat.

³ Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.

de la « *programmation à moyen terme* »¹ des travaux législatifs. Cette **information intervient au début de chaque session ordinaire**, puis au plus tard **le 1^{er} mars suivant**, ou après la formation du Gouvernement. Une disposition similaire est prévue par l'article 48 du Règlement de l'Assemblée nationale.

L'article 2 de la proposition de résolution tend à **prolonger cette démarche** en proposant que le Gouvernement informe également la Conférence des Présidents :

- des **projets de loi de ratification d'ordonnances** publiées sur le fondement de l'article 38 dont il **prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour** au cours de la session ;

- et des **ordonnances qu'il prévoit de publier** au cours de cette même session.

Conformément à la **jurisprudence du Conseil constitutionnel**, ces **informations n'auraient qu'un « caractère indicatif »** et ne sauraient lier le Gouvernement dans l'exercice de ces prérogatives².

La commission a **approuvé le principe de cet article qui offrirait une meilleure visibilité sur l'inscription effective des projets de loi de ratification** à l'ordre du jour du Sénat et qui, *in fine*, serait une forme d'incitation à la ratification expresse. En effet, comme l'indique l'étude du Sénat sur les ordonnances publiée en mars dernier, « *les projets de loi de ratification servent désormais moins à ratifier l'ordonnance qu'à prévenir de sa caducité* »³. Le **projet de loi de ratification initial est rarement le véhicule législatif final de ratification** (à hauteur de 21,3 % sur la période comprise entre 2007 et 2020), celle-ci intervenant plus souvent par voie d'amendement gouvernemental ou parlementaire. **L'idéal serait donc que le Gouvernement présente ses intentions sur les ordonnances qu'il entend réellement ratifier**, quel que soit le véhicule (projet de loi initial, autre projet de loi ou amendement) mais cela paraît difficile sans empiéter sur les prérogatives du Gouvernement.

¹ Rapport n° 75 (1995-1996) de Daniel Hoeffel, fait au nom de la commission des lois sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat, p.20, déposé le 16 novembre 1995 et consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/rap/l95-075/l95-075.html>

² Conseil constitutionnel, décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995 sur la résolution modifiant le Règlement du Sénat et décision n° 2019-785 DC du 4 juillet 2019, résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.

³ Étude précitée, p. 46.

En conséquence, la commission a seulement adopté un **amendement COM-30** du rapporteur tendant à préciser que le **calendrier de publication des ordonnances serait transmis pour le semestre à venir**, sans se limiter à la session ordinaire, leur publication pouvant intervenir hors session ou pendant la session extraordinaire.

La commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3

Procédure d'irrecevabilité des amendements d'initiative sénatoriale contraires à l'article 38 de la Constitution

L'article 3 de la proposition de résolution tend à rendre la **commission saisie au fond compétente pour prononcer l'irrecevabilité d'amendements présentés par les sénateurs contraires à l'article 38 de la Constitution**.

Souscrivant à cette démarche permettant de **mieux contrôler le dessaisissement temporaire du Parlement de ses prérogatives**, la commission a **intégré**, par cohérence, ce dispositif à **l'article 44 bis du Règlement** qui traite des irrecevabilités pour lesquelles la commission au fond est compétente.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

L'article 3 de la proposition de résolution tend à « *mieux protéger la compétence du Parlement* ¹ » en permettant à la **commission saisie au fond de déclarer irrecevables les amendements d'initiative sénatoriale contraires à l'article 38 de la Constitution**.

Le Conseil constitutionnel juge en effet qu'en application du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution², « *seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre de telles ordonnances* »³ et qu'il peut le faire **en déposant soit un projet de loi, soit un amendement à un texte en cours d'examen**⁴. Il soulève cette **irrégularité d'office depuis sa décision du 20 janvier 2005**.

¹ *Exposé des motifs de la présente proposition de résolution, p. 4.*

² « 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. »

³ *Conseil constitutionnel, décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005 sur la loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance, cons. 28 et 29.*

⁴ *Conseil constitutionnel, décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006 sur la loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, cons. 5.*

Un amendement d'origine parlementaire peut donc seulement supprimer une habilitation, quitte à inscrire « *en clair* » dans la loi le dispositif envisagé, l'encadrer en précisant sa portée¹ ou en limiter le champ matériel ou temporel. Il ne peut ni autoriser le Gouvernement à être habilité à légiférer, ni étendre² une habilitation, ni la rétablir, bien que le Conseil constitutionnel n'ait jamais tranché formellement cette dernière hypothèse.

Dans la **rédaction actuelle du Règlement**, il revient au Sénat de **prononcer l'irrecevabilité de tels amendements au regard de la Constitution** sous la forme de l'adoption d'une **motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité en application du dixième alinéa de l'article 44 bis**. Toutefois, cette **procédure est rarement utilisée**, même si **plusieurs exemples récents témoignent de la volonté de mieux contrôler le dessaisissement du Parlement** : le Sénat a ainsi déclaré irrecevables douze amendements au projet de loi relatif aux relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire³ et quatre amendements au projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19⁴ en adoptant une telle motion.

L'article 3 de la proposition de résolution prévoit de modifier l'article 45 du Règlement relatif au contrôle de recevabilité exercé notamment au titre des articles 40 et 41 de la Constitution, en y ajoutant un neuvième alinéa qui donnerait **compétence à la commission saisie au fond d'un texte pour déclarer irrecevables les amendements d'initiative sénatoriale qui créent, étendent ou rétablissent une habilitation à légiférer par ordonnances**.

¹ Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs déduit de la notion de « programme » figurant à l'article 38 de la Constitution que « ce texte doit être entendu comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre » (décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977 sur la loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas).

² Conseil constitutionnel n° 2014-700 DC du 31 juillet 2014 sur la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, cons. 9.

³ Motion n° 786 rect. tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité à plusieurs amendements du projet de loi relatif aux relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire.

⁴ Motion n° 92 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité à plusieurs amendements du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/amendements/2019-2020/382/Amdt_92.html

Souscrivant à cette démarche **permettant de sanctionner les initiatives parlementaires tendant à permettre le dessaisissement temporaire du Parlement de ses prérogatives**, la commission a intégré, par cohérence, ce **dispositif à l'article 44 bis du Règlement qui traite des irrecevabilités pour lesquelles la commission au fond est compétente**, en adoptant un **amendement COM-31** présenté par le rapporteur.

La commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

TITRE II RÉNOVER L'EXERCICE DU DROIT DE PÉTITION

Article 4

Modernisation des modalités d'exercice du droit de pétition

L'article 4 de la proposition de résolution tend à **rénover les modalités d'exercice du droit de pétition**.

Tout en **approuvant une démarche s'inspirant de l'expérimentation** mise en œuvre au Sénat depuis janvier 2020, la commission a toutefois **clarifié les compétences entre le Bureau du Sénat**, habilité à déterminer les règles de recevabilité, de caducité et de publicité des pétitions, **et la Conférence des Présidents**, seule juge de l'opportunité des suites à leur donner.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

L'article 4 de la proposition de résolution réforme l'exercice du droit de pétition en s'inspirant des nouvelles modalités mises en œuvre depuis janvier 2020 à titre expérimental.

1. La procédure de pétition actuellement prévue par le Règlement est tombée en désuétude

1.1. Le Règlement confie aux commissions permanentes le soin de juger des suites à donner aux pétitions, dont la recevabilité est particulièrement large

Le droit de pétition trouve son fondement à l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui dispose que « *les règlements de ces deux assemblées fixeront les conditions dans lesquelles des pétitions écrites pourront leur être présentées* ».

Le régime actuel fixé par le Règlement du Sénat prévoit à son article 87 que les **pétitions sont adressées au Président du Sénat** directement ou par l'intermédiaire d'un sénateur ; et qu'un rassemblement formé sur la voie publique ne peut transmettre de pétition.

Outre des **conditions de forme** (adresse et signature du pétitionnaire) prévues au même article, **l'Instruction Générale du Bureau (IGB) du Sénat (chapitre XVIII) exclut les pétitions concernant les décisions de justice ou administratives ainsi que les sollicitations personnelles. Aucun seuil de signatures n'est toutefois prévu.**

Les pétitions **jugées recevables sont inscrites à un rôle général** rendu public dans l'ordre de leur arrivée et **renvoyées à la commission compétente qui décide des suites à lui donner** (article 88). Elle peut :

- soit **renvoyer la pétition** à un ministre, une autre commission ou demander au Président du Sénat de la transmettre au Défenseur des droits ;

- soit **la soumettre au Sénat**, pour un débat portant sur le rapport de la commission qui comprend « *le texte intégral de la pétition et expose les motifs des conclusions prises à son sujet* », étant précisé que tout sénateur peut également demander le rapport en séance publique d'une pétition, dans les quinze jours suivant la date de son inscription au rôle ou de la décision de la commission, si la Conférence des Présidents fait droit à cette demande (articles 89 et 89 bis) ;

- ou, enfin, **classer** purement et simplement la pétition.

Sa décision est, le cas échéant, communiquée au pétitionnaire. Les **pétitions sur lesquelles la commission n'a pas statué sont frappées de caducité** à l'ouverture de la session ordinaire qui suit celle au cours de laquelle elles ont été déposées.

1.2. L'exercice du droit de pétition tel que prévu par le Règlement est tombé en désuétude

Malgré ces conditions de recevabilité très larges, le **nombre de ces pétitions reste faible et a tendance à diminuer** : on compte cinquante-deux pétitions depuis 2008 et aucune depuis 2018. Vingt pétitions comptaient par ailleurs moins de dix signataires.

Le rapporteur ne fait que reprendre ici le **constat de la mission d'information sénatoriale sur la démocratie représentative, participative et paritaire**, qui proposait, sur le rapport de Philippe Bonnacarrère, de « *revivifier le droit de pétition auprès des assemblées parlementaires* »¹.

¹ Décider en 2017 : le temps d'une démocratie « coopérative », rapport d'information n° 556 (2016-2017) de M. Philippe Bonnacarrère, fait au nom de la mission d'information sur la Démocratie représentative, participative, paritaire, p. 91, déposé le 17 mai 2017 et accessible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-556-1-notice.html>

L'Assemblée nationale, qui a réformé son régime de pétitions en 2019¹ prévoit à l'article 148 de son Règlement leur mise en ligne à partir de 100 000 signataires et leur renvoi à la commission compétente qui désigne un rapporteur et peut, sur la proposition de ce dernier, soit la classer, soit l'examiner et publier un rapport « *reproduisant le texte de la commission de la pétition ainsi que le compte rendu de ses débats* », en associant, le cas échéant, les premiers signataires. En outre, sur proposition de la commission ou d'un président de groupe, un débat relatif à une pétition peut être inscrit à l'ordre du jour par la Conférence des Présidents si elle compte 500 000 signataires domiciliés dans trente départements ou collectivités d'outre-mer.

2. La proposition de résolution : une modernisation souhaitable des conditions d'exercice du droit de pétition, s'appuyant sur une expérimentation antérieure, dont il convient de préciser la mise en œuvre

S'inspirant de l'expérimentation mise en œuvre depuis janvier 2020 par le Sénat, l'article 4 de la proposition de résolution maintiendrait la possibilité pour **toute personne d'adresser une pétition, au Sénat** – et non plus au Président du Sénat, **sur une plateforme dédiée ou, à défaut, par courrier électronique ou papier** (article 87).

Le **Bureau du Sénat** aurait pour mission de déterminer le « *champ* » des pétitions, les conditions de leur publication et les règles d'authentification des auteurs des pétitions et des signataires ainsi que les modalités de signature. La **Conférence des Présidents** pourrait, elle aussi, fixer des « *critères de recevabilité* » destinés à éviter « *toute interférence avec les travaux législatifs et de contrôle du Sénat ainsi que toute redondance avec une pétition sur laquelle elle s'est déjà prononcée* ».

Seules les pétitions ayant atteint un certain seuil de signature seraient obligatoirement « évoquée[s] » en Conférence des Présidents, seule habilitée à décider des suites à lui donner, dont la liste serait définie par le Bureau (article 88).

Enfin, afin qu'une pétition n'ayant pas atteint le seuil défini par le Bureau puisse tout de même être évoquée en Conférence des Présidents, l'article 4 de la proposition de résolution propose qu'elle puisse décider de s'en saisir, dans des conditions définies par le Bureau. L'exemple de la **pétition déposée sur le site internet du Sénat demandant la désolidarisation des revenus du conjoint pour le paiement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, prise en compte par le Sénat avant d'avoir atteint le seuil de 100 000 signatures défini à titre expérimental, montre que cette souplesse est utile². La Conférence des Présidents a en effet décidé, le

¹ Résolution n° 281(2018-2019) modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale adopté le 4 juin 2019.

² Le dossier législatif de la proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale n° 74 (2020-2021), modifiée par le Sénat le 9 mars 2021, est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl19-319.html>

10 février 2021, d'inscrire une proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale sur ce sujet à l'ordre du jour du Sénat, lors d'une semaine sénatoriale de contrôle.

Les articles 89 et 89 *bis* du Règlement seraient en outre abrogés.

La commission a **approuvé le choix retenu par le groupe de travail d'exclure toute automaticité liée à un seuil de signatures** pour préserver en dernier ressort le pouvoir d'appréciation des instances du Sénat, même si certaines divergences demeurent parmi les groupes politiques d'opposition.

Par l'adoption de l'**amendement COM-32**, elle a toutefois **clarifié les compétences entre le Bureau du Sénat**, habilité à déterminer les règles de **recevabilité**, de caducité et de publicité des **pétitions**, et la **Conférence des Présidents**, seule **juge de l'opportunité** des suites à leur donner.

La commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

TITRE III RENFORCER LES POUVOIRS DE CONTRÔLE DU SÉNAT

Article 5

Désignation d'un rapporteur par les commissions permanentes saisies de nominations en application de la procédure de l'article 13 de la Constitution

L'article 5 de la proposition de résolution tend à prévoir la **désignation d'un rapporteur chargé de préparer l'audition** des candidats dont la nomination est soumise à la consultation d'une commission en application de la **procédure du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution**.

Au bénéfice de l'adoption d'un amendement rédactionnel, la commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

L'article 5 de la proposition de résolution tend à modifier l'article 19 *bis* du Règlement du Sénat relatif à la **consultation d'une commission permanente requise par la Constitution ou la loi aux fins de donner un avis sur certains projets de nominations**.

La majorité de ses nominations interviennent sur le fondement de **l'article 13 de la Constitution**. Celui-ci prévoit dans son dernier alinéa issu de la révision constitutionnelle de 2008¹ que **pour certaines nominations dont la liste est déterminée par la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010** relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (Président de l'Autorité de la concurrence, Gouverneur de la Banque de France, Président de l'Autorité de sûreté nucléaire, etc.), « *en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée* ».

Les **deux assemblées disposent ainsi d'un « droit de veto »** et « *le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions* ».

Cette procédure **s'applique aussi**, par renvoi à d'autres articles de la Constitution, à **d'autres nominations que celles prévues par la loi organique du 23 juillet 2010** : le Défenseur des droits², les membres du Conseil constitutionnel ou du Conseil supérieur de la magistrature, y compris lorsqu'il s'agit des membres proposés par le Président du Sénat et ne nécessitent donc que l'avis de la commission des lois du Sénat³.

La loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution⁴ impose des **règles particulières**. Les commissions sont **tenues de procéder à l'audition** des candidats à la nomination, qui est **publique, sous réserve de la préservation du secret professionnel et du secret de la défense nationale**, comme l'impose aussi la jurisprudence constitutionnelle⁵. Elle ne peut avoir lieu **moins de huit jours après que le nom de la personne dont la nomination est envisagée a été rendu public**.

Dès lors, outre la procédure commune à toutes les nominations (la commission permanente est « *saisie par le Président du Sénat aux fins de donner un avis sur le projet de nomination* » et « *se prononce par scrutin secret* »), la résolution adoptée le 18 juin 2019 clarifiant et actualisant le Règlement du Sénat a précisé les modalités de vote des commissions des deux assemblées, dont le dépouillement doit intervenir au même moment.

¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

² Article 71-1 de la Constitution.

³ Articles 56 et 65 de la Constitution.

⁴ Article 1^{er} de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2019-786 DC du 11 juillet 2019 sur la résolution clarifiant et actualisant le Règlement du Sénat, cons. 4 et 5, voir aussi décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, sur la résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale.

La même résolution a également introduit à l'article 19 *bis* le **principe de l'audition de la personnalité dont la nomination est envisagée dans tous les cas où la Constitution ou la loi prévoit la consultation d'une commission permanente sur un projet de nomination** (alinéa 2). Outre la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution, le **Règlement impose donc l'audition du candidat dans plusieurs autres cas** comme, par exemple, la nomination d'un membre du collège de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)¹.

En pratique, le sénateur Philippe Bas relevait à l'époque que ces auditions étaient « *devenues systématiques* » et qu'elles permettaient « *aux commissions permanentes de mieux apprécier les candidatures proposées* »².

L'article 5 de la proposition de résolution tend à **prévoir la désignation d'un « rapporteur chargé de préparer l'audition » par toute commission permanente consultée sur un projet de nomination en application de la procédure de l'article 13 de la Constitution**. Cette disposition s'inspire de l'article 29-1 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Au bénéfice de l'adoption d'un **amendement rédactionnel COM-33** du rapporteur, la commission a approuvé le principe de cet article, **souscrivant à ce que cette désignation formelle se limite aux nominations dites « article 13 »**, de façon à conserver une certaine souplesse pour donner le choix aux commissions d'y procéder pour les autres nominations.

Compte tenu du **souci exprimé par plusieurs présidents de commission de ne pas rigidifier ce processus**, le rapporteur a indiqué qu'il reviendrait en tout état de cause aux **commissions compétentes de définir les modalités dans lesquelles les rapporteurs ainsi nommés** feront état de leurs travaux.

La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié .

¹ Article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

² Rapport n° 549 (2018-2019) de M. Philippe BAS, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de résolution visant à clarifier et actualiser le Règlement du Sénat, p. 49, déposé le 5 juin 2019 et consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr18-458.html>

Article 6

Approbation tacite de la demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête à une commission permanente ou spéciale les jours où le Sénat ne tient pas séance

L'article 6 de la proposition de résolution tend à simplifier l'**attribution des prérogatives de commission d'enquête** à une commission permanente ou spéciale **lorsque le Sénat ne siège pas**.

La commission a **modifié la procédure applicable** dans cette hypothèse, **en confiant au président de la commission des lois la compétence d'assurer le contrôle de la conformité de cette demande avec l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958** relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, après consultation de ses membres.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

1. L'attribution des prérogatives de commissions d'enquête à une commission permanente ou spéciale obéit à des règles strictes

L'**article 51-2 de la Constitution** prévoit la possibilité, pour chaque assemblée, de créer des commissions d'enquête pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information, pour l'exercice de leurs missions de contrôle et d'évaluation.

En application de l'**article 5 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires**¹, résultant de la loi n° 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'informations du Parlement, l'**article 22 ter** du Règlement du Sénat² prévoit depuis 1996 qu'**une commission permanente ou une commission spéciale peut demander au Sénat de lui conférer les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête pour une durée ne pouvant excéder six mois**.

¹ « I. - Les commissions permanentes ou spéciales et les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente 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. »

² Introduit par la résolution n° 3 (1996-1997) adopté le 3 octobre 1996 modifiant les articles 9 et 45 du Règlement du Sénat et insérant un article 22 ter.

Cette demande, qui « *précise l'objet et la durée de la mission* » est transmise au Président du Sénat qui en donne connaissance au Sénat lors de la plus prochaine séance publique. Elle est inscrite à l'ordre du jour sur proposition de la Conférence des Présidents, afin que **le Sénat statue par un vote**, et fait l'objet d'un **examen de recevabilité par la commission des lois**, si celle-ci n'est pas à l'origine de la demande, **par analogie avec l'examen prévu pour les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête prévu à l'article 8 ter du Règlement du Sénat.**

Lorsqu'il a examiné cette modification du Règlement du Sénat, le **Conseil constitutionnel** a relevé qu'une **telle modification ne conférerait « aux commissions permanentes et spéciales qu'un simple rôle d'information pour permettre au Sénat d'exercer, pendant les sessions ordinaires et extraordinaires, son contrôle sur la politique du Gouvernement, dans les conditions prévues par la Constitution »**¹.

Il a en outre formulé **deux réserves d'interprétation**, jugeant que la **durée maximale de six mois d'octroi** des prérogatives de commission d'enquête à une commission spéciale **ne saurait être entendue comme permettant « aux commissions spéciales de poursuivre leurs travaux au-delà de la date de la décision définitive du Parlement sur le texte qui a provoqué leur création ou de la date de retrait de ce dernier »**².

Il a en outre rappelé que **l'ensemble des « conditions et limites »** prévues par **l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100** du 17 novembre 1958 sur les commissions d'enquête **« s'impose aux travaux d'une commission permanente ou spéciale effectués dans le cadre d'une mission pour laquelle lui ont été conférées les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête »**³.

Outre qu'elle a confirmé la nécessité d'appliquer toutes les règles relatives aux commissions d'enquête aux travaux de la commission concernée, cette réserve a permis de **préciser que le contrôle du respect des prescriptions de cette ordonnance est identique pour une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête et pour une demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête formulée par une commission permanente ou spéciale.**

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 96-381 DC du 14 octobre 1996 sur la résolution modifiant le Règlement du Sénat, cons.7.

² Même décision, cons. 4.

³ Même décision, cons.6.

L'examen de la recevabilité d'une demande des prérogatives de commission d'enquête par la commission des lois

L'examen de recevabilité auquel doit procéder la commission des lois porte, comme pour une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, sur le respect des premier à cinquième alinéas du I de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Ainsi, la demande d'octroi des prérogatives de commission d'enquête doit **viser à recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales**. De telles prérogatives **ne peuvent être accordées concernant des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires**. De plus, elles ne peuvent être accordées moins de douze mois après l'achèvement d'une mission sur l'objet pour laquelle elles ont déjà été accordées et, par cohérence, après l'achèvement des travaux d'une commission d'enquête constituée sur le même objet. Ces **prérogatives cessent avec la remise du rapport par la commission qui en bénéficie** et, au plus tard, six mois après leur octroi par le Sénat.

De pratique constante, lorsque **l'enquête porte sur des faits déterminés**, le **président de la commission demande au Président du Sénat de bien vouloir interroger le garde des sceaux sur l'existence éventuelle de poursuites judiciaires** concernant les faits en cause. **Si la demande porte sur le contrôle de services publics, cette procédure de consultation du garde des sceaux ne s'impose pas** en raison de l'objet même de la commission.

Source : commission des lois

Depuis 1996, le Sénat a décidé à **huit reprises d'attribuer les prérogatives de commission d'enquête à une commission**, et à chaque fois à une **commission permanente**¹. Cette procédure a récemment été utilisée par la commission des lois pour mener des missions sur le suivi de l'état d'urgence (2015)², sur le redressement de la justice (2016)³ ou dans le cadre de l'« affaire Benalla » (2018)⁴ et par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable pour une mission d'information sur la sécurité des ponts (2018)⁵.

L'octroi de ces prérogatives permet aux rapporteurs d'enquêter sur pièces et sur place et de se faire communiquer tous documents de service. La

¹ Rapport n° 728 (2017-2018) de M. Philippe Bas, fait au nom de la commission des lois, déposé le 25 septembre 2018 portant avis sur la recevabilité de la demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable pour mener une mission d'information sur la sécurité des ponts, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l17-728/l17-728.html>

² Le 10 décembre 2015, pour six mois, pour le suivi de l'état d'urgence par la commission des lois.

³ Le 13 juillet 2016, pour six mois, pour une mission d'information de la commission des lois sur le redressement de la justice.

⁴ Le 23 juillet 2018, pour six mois, pour une mission d'information de la commission des lois sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements.

⁵ Le 3 octobre 2018, pour six mois, pour une mission d'information de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la sécurité des ponts.

commission peut également, sous peine de sanctions pénales, convoquer toute personne dont elle juge l'audition utile, qui doit déférer à cette convocation et déposer sous serment.

Or, parce qu'elle implique obligatoirement que le Sénat tienne séance (pour être informé de la demande, puis pour statuer), la procédure actuelle impose des **délais fixes qui permettent difficilement de réagir à un événement d'actualité qui aurait lieu hors session par exemple**, même dans le cas où la démarche serait pourtant politiquement consensuelle.

2. La proposition de résolution : une simplification utile de l'octroi des prérogatives de commission d'enquête

L'article 6 de la proposition de résolution tend à simplifier la procédure d'attribution des prérogatives de commission d'enquête à une commission permanente ou spéciale lorsque le Sénat ne siège pas.

L'article 145-3 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit, après affichage et notification de la demande au Gouvernement, ainsi qu'aux présidents de groupe et de commission, une procédure d'adoption tacite de la demande ou, en cas d'opposition, au terme d'un débat.

S'inspirant de ces dispositions, l'article 6 de la proposition de résolution propose d'ajouter un alinéa *2 bis* à l'article 22 *ter* qui donnerait **compétence au Président du Sénat pour décider, en dehors des jours où le Sénat tient séance**, de :

- **remplacer l'annonce en séance de cette demande par un affichage ainsi qu'une notification au Gouvernement, aux présidents de groupe et aux présidents de commission ;**

- **et considérer la demande comme adoptée, en l'absence d'opposition de la part d'un président de groupe ou de commission dans un délai expirant à minuit le lendemain de la publication.**

Le Président en **informerait le Sénat lors de la plus prochaine séance**, ce qui assurerait la publicité de l'octroi de ces prérogatives.

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un **amendement COM-34** précisant que les commissions concernées par le droit d'opposition à la demande sont les commissions permanentes. Elle a également **modifié la procédure applicable** dans cette hypothèse, en **confiant au président de la commission des lois la compétence d'assurer le contrôle de la conformité** de cette demande avec l'article 6 de l'ordonnance n° 58 1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, **après consultation de ses membres**.

La commission a adopté l'article 6 ainsi modifié .

Article 7
**Encadrement de l'effectif des commissions d'enquête
et des missions d'information**

L'article 7 de la proposition de résolution tend à fixer à **vingt-trois le plafond** des membres des **commissions d'enquête** et **missions d'information**, tout en permettant d'y **déroger** sur décision de la Conférence des Présidents pour les **structures créées hors droit de tirage** des groupes politiques .

Au bénéfice d'un amendement rédactionnel, la commission a adopté cet article **ainsi modifié**.

1. L'encadrement par le Règlement des effectifs des commissions d'enquête et des missions d'information peut être adapté

Les **modalités d'exercice par le Sénat de sa mission de contrôle et d'évaluation des politiques publiques** en application de l'article 24 de la Constitution se font principalement grâce aux **commissions d'enquête et aux missions d'information**.

La **création d'une commission d'enquête sénatoriale** peut résulter :

- du dépôt d'une proposition de résolution, signée par un ou plusieurs sénateurs, en application de l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat ;
- de l'exercice de son « *droit de tirage* » par un groupe politique, qui prend la forme d'une proposition de résolution en application des articles 6 *bis* et 6 *ter* du Règlement du Sénat.

Dans les deux cas, le **Règlement du Sénat dispose que la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête en « fixe le nombre des membres », qui ne peut excéder vingt-et-un**, soit 6 % des effectifs du Sénat. La commission des lois vérifie notamment le respect de cette formalité lors de son contrôle de la recevabilité de la proposition de résolution.

Toutefois, **aucune disposition constitutionnelle, organique ou législative n'encadre le nombre de membres des commissions d'enquête**. L'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires se borne à prévoir que « *les membres des commissions d'enquête sont désignés de façon à y assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques* ».

Le Sénat a d'ailleurs dérogé à ce plafond en juin 2020 pour la création de la commission d'enquête sur l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion. Pour assurer la représentation minimale de deux sénateurs par groupe et d'un sénateur non inscrit, la commission d'enquête a compté 36 membres (10,3 % des effectifs du Sénat).

À l'Assemblée nationale, l'article 142 du Règlement prévoit que les commissions d'enquête ne peuvent pas compter plus de 31 députés (5,4 % des effectifs), dont 30 députés désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques et un député n'appartenant à aucun groupe.

S'agissant des **missions d'information communes à plusieurs commissions permanentes créées par la Conférence des Présidents à la demande d'un président de groupe ou d'une commission** (article 21 du Règlement du Sénat), aucun plafond n'est prévu, mais la demande doit préciser le nombre de membres envisagé et la liste des candidats qui doit être approuvée par le Sénat, doit « *assurer une représentation proportionnelle* » des groupes et des sénateurs non-inscrits, ainsi qu'une « *représentation équilibrée des commissions intéressées* ». Quant aux **missions d'information créées à l'initiative d'un groupe politique exerçant son droit de tirage** (article 6 *bis*), aucune disposition du Règlement du Sénat n'encadre la composition de leurs effectifs.

2. La proposition de résolution : une harmonisation souhaitable de l'encadrement des effectifs de ces structures de contrôle qui conserve une certaine souplesse

L'article 7 de la proposition de résolution tend en premier lieu à **maintenir le principe d'un plafond du nombre des membres des commissions d'enquête**, qui serait **relevé à 23 membres**, qu'elles soient **issues du droit de tirage** (article 6 *bis*) ou de **l'initiative d'un ou plusieurs sénateurs** (article 8 *ter*).

Il tend en deuxième lieu à **retenir le même plafond pour les missions d'informations**, qu'elles résultent :

- du **droit de tirage** (article 6 *bis*) : la proposition de résolution insère à cet effet opportunément un article 6 *quater* qui rend applicable, par renvoi, plusieurs dispositions de l'article 21 et permet de mieux encadrer la création de ces missions (contenu de la demande, principes de représentativité de la liste de candidats et pouvoirs de ces missions d'information) ;

- ou d'une **décision de la Conférence des Présidents** (article 21)¹.

En troisième lieu, l'article 7 tend à permettre à la **Conférence des Présidents, pour les structures constituées hors droit de tirage des groupes politiques, de déroger à ce plafond**, dans la **limite de l'effectif minimal d'une commission permanente** (49 membres). Il insérerait à cet effet respectivement deux alinéas 4 *bis* et 2 *bis* aux articles 8 *ter* et 21 du Règlement.

¹ Les missions d'information constituées en leur sein par les commissions permanentes ne requièrent pas, à l'évidence, d'encadrement de leurs effectifs.

Au bénéfice de l'adoption d'un **amendement** rédactionnel COM-35 du rapporteur, la commission a souscrit à ce dispositif qui permet de **concilier le maintien d'effectifs raisonnables sans se priver d'une souplesse utile**, tout en **harmonisant le régime des structures temporaires de contrôle**.

La commission a adopté l'article 7 **ainsi modifié**.

Article 8

Conversion d'une question écrite sans réponse en question orale

L'article 8 de la proposition de résolution tend à **accélérer l'examen en séance d'une question écrite sans réponse convertie en question orale**.

Souhaitant que cet ajustement permette d'obtenir plus rapidement les réponses aux questions écrites des sénateurs, la commission a adopté cet article **sans modification**.

Conformément à l'article 74 du Règlement, « *tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au Président du Sénat, qui le communique au Gouvernement* ». Le Bureau ou « *certaines de ses membres désignés par lui* » apprécie la recevabilité de la question (article 24), qui doit être « *sommairement rédigée* » et ne doit contenir aucune imputation d'ordre personnel. Contrairement à ce que prévoit l'article 135 du Règlement de l'Assemblée nationale, les sénateurs ne sont pas limités dans le nombre de questions qu'ils peuvent formuler.

Les questions écrites sont publiées au *Journal officiel*. L'article 75 du Règlement du Sénat prévoit que le **Gouvernement doit y répondre dans un délai de deux mois** (au lieu d'un mois) depuis l'adoption de la résolution modifiant le Règlement du Sénat du 18 juin 2019.

Selon le rapport annuel sur l'activité de la séance plénière du Sénat¹, les **délais et les taux de réponse évoluent très défavorablement depuis plusieurs années**. Ainsi, le **délai de réponse moyen** – très variable selon les ministères – s'est établi à 177 jours (soit près de **6 mois**) en 2019-2020, contre 148 jours en 2018-2019 et 104 jours en 2017-2018. De plus, le **taux de réponse excédant le délai de deux mois a atteint 83 %** en 2019-2020, contre 71 % en

¹ *La Séance plénière et l'activité du Sénat, Direction de la Séance, (1^{er} octobre 2019 – 30 septembre 2020), p. 181 et suivantes, Présentation générale du rapport accessible à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/rapport_annuel/2019-2020/Tome_I_Presentation_generale.pdf*

2018-2019. Au 31 décembre 2020, 3 475 questions écrites n'avaient pas obtenu de réponse alors que le délai de deux mois était échu et 25 % d'entre elles ont été déposées il y a plus d'un an.

Le Président du Sénat a invité à de nombreuses reprises le Gouvernement à répondre dans de meilleurs délais aux questions écrites¹.

Les **questions de rappel**, déposées par les sénateurs pour rappeler au ministre une question en souffrance, sont courantes quoique peu efficaces.

À défaut de réponse, l'article 75 du Règlement du Sénat prévoit que la **question écrite peut être convertie en question orale si son auteur le demande**, et prend rang à la date de la conversion. Sur la session précédente (2019-2020), douze questions écrites ont ainsi été transformées. Cette **faculté est trop peu utilisée**, ce qui peut s'expliquer par le fait que les questions orales issues de questions écrites viennent **abonder le rôle des questions orales, sans être différenciées des autres**, même si la question écrite avait été déposée avant la question orale.

L'article 8 de la proposition de résolution propose de **favoriser l'inscription de questions orales issues de questions écrites laissées sans réponse en prévoyant qu'elle sont inscrites au rôle des questions orales à la date de dépôt de la question écrite et non plus de sa conversion**, afin d'accélérer son examen en séance publique.

La commission a **approuvé cet ajustement** en espérant qu'il permette d'obtenir plus rapidement les réponses aux questions écrites des sénateurs.

La commission a adopté l'article 8 **sans modification**.

¹ Lors de la séance publique du 25 mars 2020, il a interpellé le Gouvernement : « Le droit de questionnement continue (...) à s'exercer sous la forme des questions écrites auxquelles j'invite le Gouvernement à apporter des réponses dans les délais les plus raisonnables. » Lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 27 mai 2020, il a appelé de nouveau l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'apporter des réponses dans des délais raisonnables.

TITRE IV MIEUX UTILISER LE TEMPS DE SÉANCE PUBLIQUE

Article 9

Modification de l'ordre de passage des orateurs lors de la discussion générale en séance plénière

L'article 9 de la proposition de résolution tend à **supprimer le renvoi en fin de « tourniquet » de l'orateur du groupe auquel appartient le rapporteur** lors de la discussion générale.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

L'article 29 *ter* du Règlement du Sénat encadre les modalités d'organisation de la discussion générale et des débats en séance plénière¹. Il fixe notamment les **règles concernant les inscriptions de parole et l'ordre d'intervention des sénateurs pour la discussion générale** des textes soumis au Sénat et des débats inscrits à l'ordre du jour.

Les inscriptions de parole sont faites au plus tard la veille de l'ouverture du débat par les présidents de groupe ou le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, qui indiquent au Président du Sénat **l'ordre d'intervention souhaité pour les orateurs qu'ils inscrivent** (alinéa 6).

Dans la discussion, la **parole est donnée à tous les orateurs en appelant successivement un orateur de chaque groupe ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe, dans un ordre fixé par un tirage au sort** (alinéa 8). Ce tirage au sort est effectué au début de chaque session ordinaire par les présidents de groupe et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe afin de déterminer l'ordre dans lequel sont classés leurs orateurs au sein de chaque série, pour la première discussion générale de la session (alinéa 9). Lors de **chaque discussion générale organisée ultérieurement, cet ordre est décalé d'un rang**. Ce dispositif, appelé « *le tourniquet* » **puisque'il permet l'alternance des prises de parole entre groupes politiques**, est consacré par le Règlement du Sénat depuis 1971², même s'il existait en pratique auparavant.

¹ Ces dispositions figuraient à l'article 29 bis avant la résolution n° 85 (2008-2009) tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, adoptée par le Sénat du 2 juin 2009.

² Résolution n° 76 (1970-1971) tendant à modifier les dispositions des articles 2, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 17, 21, 22, 29, 32, 36, 42, 45, 59, 72 et 108 du Règlement du Sénat, à le compléter par un article 29 bis et un article 109 et à abroger l'article 84, adoptée par le Sénat le 22 avril 1971.

La résolution du 2 juin 2009 modifiant le Règlement du Sénat adoptée suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹ a **introduit une exception au « tourniquet »** (insertion d'un alinéa 7 à l'article 29 *ter*), prévoyant que les **premiers orateurs désignés par les groupes appelés à intervenir après les représentants des commissions sont issus de groupes différents de celui auquel appartiennent ces derniers**. En pratique, cela renvoie en fin de « tourniquet » l'orateur issu du même groupe politique que le ou les rapporteurs d'un texte ou le président de commission.

L'article 9 de la proposition de résolution **propose de mettre fin à cette exception**. Ce faisant, les **orateurs des groupes politiques interviendront à la suite des rapporteurs dans l'ordre « classique » du tirage au sort**.

Cette disposition adoptée par la majorité du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, suscite toutefois la réserve des groupes politiques d'opposition, comme plusieurs présidents l'ont indiqué au rapporteur.

La commission a adopté l'article 9 **sans modification**.

Article 10

Simplification de l'examen en séance publique du texte élaboré par une commission mixte paritaire

L'article 10 de la proposition de résolution tend à instituer une **procédure allégée** d'examen du texte élaboré par une **commission mixte paritaire**.

Souscrivant à cette démarche consensuelle, la commission a adopté cet article **sans modification**.

L'article 29 *ter* du Règlement du Sénat régit l'organisation de la discussion générale des textes soumis au Sénat et des débats inscrits à l'ordre du jour.

Elle relève des **prérogatives de la Conférence des Présidents qui fixe la durée globale du temps dont disposent les orateurs** des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe, et se décompose en un **temps forfaitaire identique pour tous les groupes, le temps restant étant réparti à la proportionnelle de l'importance numérique des groupes**.

¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République

L'article 10 de la proposition de résolution tend à **ajouter un dixième alinéa à cet article pour prévoir une procédure simplifiée d'examen du texte élaboré par une commission mixte paritaire, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents**. Ainsi, seuls **pourraient intervenir le Gouvernement, le représentant de la commission** saisie au fond pour **cinq minutes** et, pour explication de vote, un **représentant par groupe**, chacun également pour **cinq minutes**, ainsi qu'un **représentant des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe pour trois minutes**.

Ces modalités **s'inspirent directement de la procédure de législation en commission**, lorsqu'en application de l'article 47 *ter* du Règlement du Sénat le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce uniquement en commission. L'article 47 *quinquies* prévoit dans ce cas la **mise aux voix du texte par le Président de séance après un nombre limité d'interventions, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents**.

Le dispositif proposé est assez **consensuel parmi les présidents de groupe et de commission** entendus par le rapporteur¹, puisque l'examen des conclusions d'une commission mixte paritaire arrive **au terme de la procédure législative, au cours de laquelle il a été donné à tous les sénateurs l'occasion de s'exprimer et de prendre position**.

Conformément à la **jurisprudence du Conseil constitutionnel**, ces dispositions ne confèrent pas à la Conférence des Présidents la faculté de limiter le temps de parole du Gouvernement, et il appartiendra 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* »².

La commission a adopté l'article 10 **sans modification**.

¹ Quoique l'hypothèse d'un droit d'opposition conféré aux présidents de groupe permettant le retour à une discussion générale dans les conditions du droit commun ait pu être suggérée.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2017-757 DC du 16 janvier 2018, résolution pérennisant et adaptant la procédure de législation en commission, réserve faite dans son considérant 16.

Article 11

Limitation à deux minutes du temps de parole de droit commun

L'article 11 de la proposition de résolution tend à **réduire de deux minutes et demie à deux minutes la durée de droit commun** des interventions des sénateurs.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

Le Règlement du Sénat fixe à son article 35 *bis*¹ une durée maximale de **droit commun de deux minutes et demie pour les interventions des sénateurs en séance**. Il résulte de la résolution du 13 mai 2015², traduisant dans le Règlement les conclusions d'un précédent groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat, dont l'un des objectifs était d'**améliorer la qualité des débats en séance plénière en favorisant la concision des interventions**.

Dans sa décision du 11 juillet 2019, le Conseil constitutionnel a confirmé la réserve d'interprétation, déjà formulée en 2015, selon laquelle « *il appartiendra au président de séance d'appliquer cette limitation du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* »³. À titre de comparaison, l'Assemblée nationale avait réduit dès 2009 la plupart de ces temps de parole à deux minutes.

L'article 11 de la proposition de résolution tend à **réduire les interventions des sénateurs à deux minutes par principe** (article 35 *bis*), en **particulier dans la discussion des articles et des amendements sur un texte, dans l'objectif de « mieux utiliser le temps de séance publique »**⁴.

Cette durée s'appliquera ainsi aux interventions des sénateurs lors du débat sur une motion de procédure (article 44), à la présentation d'un amendement ou d'une explication de vote sur un article (article 46 *bis*) ou lors de l'examen d'un texte examiné de manière partielle selon la procédure de législation en commission (47 *quinquies*).

¹ La résolution du 18 juin 2019 a opéré un changement de numérotation, ce principe figurait auparavant à l'article 31 bis.

² Résolution n° 100 (2014-2015) réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace adoptée le 13 mai 2015.

³ Conseil constitutionnel, décisions n° 2019-786 DC du 11 juillet 2019 sur la résolution clarifiant et actualisant le Règlement du Sénat, cons. 10 et n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 sur la résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, cons. 26.

⁴ Exposé des motifs de la proposition de résolution.

Le rapporteur rappelle à cet égard qu'en vertu de l'alinéa 6 de l'article 36 du Règlement du Sénat dispose opportunément que, « *s'il l'estime nécessaire pour l'information du Sénat, le Président peut autoriser exceptionnellement un orateur à poursuivre son intervention au-delà du temps maximal prévu par le Règlement* ».

En outre, si cette limitation du temps de parole s'applique aussi aux **présidents et rapporteurs des commissions**, ceux-ci **bénéficient d'une souplesse nécessaire** à l'alinéa 5 de l'article 46 *bis*, qui dispose que « *la parole est accordée aux ministres, aux présidents et aux rapporteurs des commissions intéressées quand ils le demandent* ».

Cette durée, adoptée par la majorité du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, suscite toutefois des réserves parmi certains groupes politiques, comme leurs présidents ont pu en faire part au rapporteur lors des auditions.

La commission a adopté l'article 11 **sans modification**.

Article 12

Création d'une motion de procédure *ad hoc* tendant à ne pas examiner une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution

L'article 12 de la proposition de résolution tend à **créer une motion de procédure *ad hoc* « tendant à ne pas examiner une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution »**, pour permettre au Sénat d'obtenir l'organisation d'un référendum d'initiative partagée.

Les motions existantes ne répondant pas complètement à cette exigence, la commission a adopté cet article **sans modification**.

La **procédure de référendum d'initiative partagée**, issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015 mais n'a **encore jamais été menée à son terme**.

¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

Le troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution permet « *qu'un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa¹ peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales* ». La Constitution prévoit que cette initiative, qui **prend la forme d'une proposition de loi** et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an, est **soumise au référendum par le Président de la République si « elle n'a pas été examinée par les deux assemblées »** dans un **délaix fixé à six mois par la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013** portant application de l'article 11 de la Constitution.

Comme l'indique le commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel de la décision portant sur cette loi organique, « *l'organisation d'un référendum ne pourra donc découler que de l'absence d'examen de la proposition par l'une ou l'autre ou les deux assemblées dans le délai retenu par le législateur organique* »². **Chacune des deux assemblées peut donc, à elle seule, contraindre à l'organisation du référendum en s'abstenant d'examiner la proposition de loi.**

Lorsqu'il s'est prononcé sur la loi organique du 6 décembre 2013, le Conseil constitutionnel en a également déduit que chacune des assemblées disposait également du « *droit d'examiner la proposition de loi en application du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution* »³. En revanche, **seules les deux assemblées peuvent conjointement faire obstacle au référendum**, car il faut qu'elles aient toutes deux examiné le texte pour l'empêcher.

Ainsi, « *l'Assemblée nationale et le Sénat disposent conjointement d'une forme de "verrou" susceptible de faire obstacle à l'organisation d'un référendum. Mais chacune des chambres dispose, à elle seule, du moyen de faire échec à ce "verrou" et de contraindre à ce que soit organisé le référendum sur la proposition de loi ayant recueilli le nombre de soutiens nécessaires* »⁴.

La doctrine a pu **s'interroger sur le sens de la notion de « non examen » de la proposition de loi**, mis à part l'inaction pure et simple de l'une ou l'autre ou des deux assemblées. Quelle procédure parlementaire suivre alors lorsqu'une telle proposition de loi est inscrite à l'ordre du jour du Sénat par un groupe politique ou le Gouvernement et que la majorité souhaite signifier sa volonté de ne pas l'examiner pour contraindre à l'organisation d'un référendum ?

¹ *C'est-à-dire sur « l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale 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 ».*

² *Commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel sur la décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013 sur la loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution.*

³ *Conseil constitutionnel, décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013 sur la loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution, cons. 31 et 33.*

⁴ *Commentaire aux cahiers déjà cité.*

La décision du Conseil constitutionnel déjà citée rappelle que « *le fait que le texte de la proposition de loi examiné en séance publique par une assemblée a été modifié, en application de l'article 42 de la Constitution, par rapport au texte de la proposition de loi ayant recueilli le soutien des électeurs est sans incidence sur l'examen de la proposition de loi au sens et pour l'application du cinquième alinéa de l'article 11* ». Il faut en déduire que l'« **examen** » du texte n'est accompli qu'à l'issue d'un vote sur l'ensemble en séance plénière.

Dès lors, la **motion portant renvoi en commission constitue la procédure par laquelle la majorité de chaque chambre peut empêcher l'examen** d'une telle proposition pour contraindre à l'organisation d'un référendum.

Saisi en 2014 d'une modification du Règlement de l'Assemblée nationale qui interdisait le dépôt d'une motion de renvoi en commission à l'encontre des propositions de loi référendaire, le Conseil constitutionnel l'a censurée au motif qu'elle avait « *pour effet de permettre à un groupe de faire obstacle au droit reconnu à chaque assemblée, par le cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution, d'obtenir l'organisation d'un référendum en s'abstenant d'examiner une proposition de loi prévue au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution et ayant recueilli le soutien d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales* ». **Le commentaire aux cahiers de cette décision confirme que « La motion de renvoi en commission adoptée permet d'éviter à l'Assemblée un « examen du texte » au « sens et pour l'application du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution » et que sa suppression « aurait permis à une fraction très faible des membres de l'Assemblée nationale de faire obstacle à la volonté de la majorité de l'Assemblée nationale, sans que celle-ci ait aucun moyen de l'éviter »¹.**

Au Sénat, l'adoption d'une motion de renvoi en commission, telle que prévue à l'alinéa 5 de l'article 44 du Règlement, interrompt l'examen du texte et saisit à nouveau la commission compétente afin qu'elle statue à nouveau sur le texte qui lui est renvoyé. L'examen par la commission peut durer jusqu'au terme du délai de six mois, le **texte étant alors réputé ne pas avoir été examiné par le Sénat et le référendum pouvant avoir lieu**².

¹ *Commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel de la décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014 sur la résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale.*

² *Dans l'hypothèse où deux motions concurrentes seraient déposées, une motion d'irrecevabilité d'abord et de renvoi en commission ensuite, il suffirait à la majorité du Sénat de rejeter la première et d'adopter la seconde pour contraindre à l'organisation d'un référendum.*

Toutefois, lorsque le Gouvernement est à l'origine de l'inscription de l'examen de cette proposition de loi à l'ordre du jour, le Règlement impose à la commission de statuer dans la journée, puis que le texte soit examiné au cours de la même séance¹ ; un texte ne pouvant faire l'objet que d'un seul renvoi en commission par lecture. Le Gouvernement pourrait ainsi forcer l'examen du texte par l'assemblée parlementaire qui a tenté de l'éviter, et empêcher le référendum.

L'article 12 de la proposition de résolution tend à répondre à cette difficulté en introduisant une motion de procédure *ad hoc* pour les propositions de loi référendaires. Il crée à l'article 44 du Règlement un alinéa 1 *bis* introduisant une nouvelle « *motion tendant à ne pas examiner une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution* ». Son adoption permettrait ainsi au Sénat d'exprimer solennellement son souhait de voir organiser le référendum d'initiative partagée et aurait le double mérite de la clarté et de la simplicité. La motion serait examinée avant l'ouverture de la discussion générale et son vote aurait lieu immédiatement après un débat limité au cours duquel la parole serait accordée, pour explication de vote, aux sénateurs qui le demandent (modification de l'alinéa 7 du même article).

Le rapporteur estime toutefois que **l'adoption d'une telle motion ne pourrait pas s'interpréter comme le refus définitif du Sénat d'examiner le texte.** En effet, l'article 11 de la Constitution ne semble pas permettre d'anticiper le délai de six mois fixé par la loi organique dans lequel chaque assemblée dispose du droit d'examiner la proposition de loi, et donc, dans le cas présent, **d'éventuellement changer d'avis.** Le commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel sur la loi organique du 6 décembre 2013 indique d'ailleurs qu'il s'écoulera, à compter de la transmission de la proposition de loi au Conseil constitutionnel « *un temps de l'ordre d'au minimum dix-huit mois [dont] six mois pour l'examen éventuel par le Parlement* »².

Au bénéfice de cette observation, la commission a approuvé cette disposition qui n'a fait l'objet d'aucune remarque des présidents de groupe ou de commission lors des entretiens du rapporteur.

La commission a adopté l'article 12 **sans modification.**

¹ Sauf accord du Gouvernement.

² Commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel sur la décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013 sur la loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution.

Article 13

Limitation à trois minutes de la présentation et de l'intervention de l'orateur d'opinion contraire lors des motions de procédures n'émanant ni du Gouvernement, ni de la commission au fond, ni d'un groupe politique

L'article 13 de la proposition de résolution tend à réduire de **dix à trois minutes** la durée de présentation des **motions de procédure** qui n'émanent ni du Gouvernement, ni de la commission, ni d'un groupe politique, ainsi que l'intervention de l'orateur d'opinion contraire.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

L'article 13 de la proposition de résolution tend à **réduire de dix à trois minutes la durée de présentation des motions de procédure qui n'émanent ni du Gouvernement, ni de la commission, ni d'un groupe politique, ainsi que l'intervention de l'orateur d'opinion contraire**. Il modifie à cet effet l'alinéa 7 de l'article 44 du Règlement.

Cette proposition est **consensuelle** parmi les présidents de groupe et de commission entendus par le rapporteur.

La commission a adopté l'article 13 **sans modification**.

**TITRE V
ASSURER LA PARITÉ AU SEIN DU BUREAU DU SÉNAT**

Article 14

Parité au sein du Bureau du Sénat

L'article 14 de la proposition de résolution tend à prévoir que les listes établies par les groupes en vue de l'élection des membres du Bureau du Sénat « s'efforcent d'assurer une **représentation équilibrée entre les femmes et les hommes** pour chacune de ces fonctions ».

La commission a adopté cet article **sans modification**.

L'article 14 de la proposition de résolution tend à prévoir que les listes établies en vue de l'élection des membres du Bureau du Sénat, aujourd'hui établies « *selon la représentation proportionnelle des groupes au plus fort reste* » en application de l'alinéa 4 de l'article 2 bis du Règlement, « *s'efforcent d'assurer une représentation équilibrée entre les femmes et les*

hommes » pour chacune des fonctions de vice-président, de questeur et de secrétaire.

Le Bureau du Sénat est composé d'un Président, de huit vice-présidents, de trois questeurs et de quatorze secrétaires, tous désignés pour trois ans.

Tout en approuvant ce dispositif qui **va dans le sens d'une prise en considération de la nécessité de parvenir à une représentation plus équilibrée au sein du Bureau**, les **présidents des groupes politiques les moins nombreux** ont fait part au rapporteur des **difficultés qu'ils pourraient rencontrer** dans certaines hypothèses lorsque, par exemple, ils ne disposent que d'un poste. Il faudra donc **prendre en compte les contraintes particulières** de ces groupes dans l'examen de l'objectif à atteindre.

La commission a adopté l'article 14 **sans modification**.

TITRE V BIS (NOUVEAU) **SIMPLIFIER ET ACTUALISER DIVERSES DISPOSITIONS**

Article 14 bis (nouveau)

Simplification des dispositions régissant les questions orales

Introduit à l'initiative du rapporteur, l'article 14 *bis* de la proposition de résolution tend à **simplifier la rédaction des dispositions régissant les questions orales**.

La commission a adopté cet article **ainsi rédigé**.

Introduit à l'initiative du rapporteur par l'adoption d'un **amendement COM-36**, l'article 14 *bis* de la proposition de résolution tend à **modifier les articles 76 à 78 du Règlement régissant les questions orales, dont la rédaction gagnerait à être simplifiée**.

Outre des **modifications formelles**, il **supprime la référence à la Conférence des Présidents pour l'inscription** des questions orales à l'ordre du jour d'une séance, consacrant ainsi la pratique suivie de longue date d'une inscription sur le vu du seul rôle.

Il **supprime également le report d'une question** lorsque son auteur ou son suppléant est absent.

Enfin, il **regroupe à l'article 77** les conditions de discussion en séance et la possibilité de transformer une telle question en débat d'initiative sénatoriale et, en conséquence, **abroge l'article 78**.

La commission a adopté l'article 14 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 14 ter (nouveau)

Suppression de certaines procédures devenues superfétatoires

Introduit à l'initiative du rapporteur, l'article 14 *ter* de la proposition de résolution tend à **supprimer certaines procédures devenues inadaptées**.

La commission a adopté cet article **ainsi rédigé**.

Introduit à l'initiative du rapporteur par l'adoption d'un **amendement COM-37**, l'article 14 *ter* de la proposition de résolution tend à supprimer deux procédures devenues inadaptées.

Il s'agit en premier lieu de **l'annonce en séance de l'affichage des listes pour la désignation du Bureau du Sénat** figurant à l'article 2 *bis* du Règlement.

En second lieu, il supprime le **délai de quinze jours avant la Conférence des Présidents dans lequel le sujet d'un débat d'initiative sénatoriale dont il est souhaité l'inscription à l'ordre du jour est transmis au Président du Sénat** (article 29 *bis*). Un tel délai apparaît en pratique inutilement contraignant ; il suffit, en tout état de cause, que cette information soit transmise avant que la Conférence des Présidents se réunisse pour arrêter l'ordre du jour.

La commission a adopté l'article 14 *ter* **ainsi rédigé**.

Article 14 quater (nouveau)
Diverses modifications formelles

Introduit à l'initiative du rapporteur, l'article 14 *quater* de la proposition de résolution tend à apporter plusieurs modifications formelles au Règlement.

La commission a adopté cet article **ainsi rédigé**.

Introduit à l'initiative du rapporteur par l'adoption d'un **amendement COM-38**, l'article 14 *quater* de la proposition de résolution tend à apporter plusieurs modifications formelles au Règlement.

Il corrige une erreur de référence à l'article 47 *ter*, supprime deux références devenues obsolètes aux articles 44 *bis* (à la procédure de vote sans débat qui n'existe plus) et 73 *septies* (aux Communautés européennes qui n'existe plus) et procède à une précision rédactionnelle à l'article 44 *bis*.

La commission a adopté l'article 14 *quater* **ainsi rédigé**.

TITRE VI
ENTRÉE EN VIGUEUR

Article 15
Entrée en vigueur de la proposition de résolution

L'article 15 de la proposition de résolution tend à prévoir l'entrée en vigueur de la proposition de résolution le 1^{er} octobre 2021.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

L'article 15 de la proposition de résolution prévoit l'entrée en vigueur de la résolution le 1^{er} octobre 2021 en cohérence avec le début de la prochaine session ordinaire, laissant au Conseil constitutionnel le temps de se prononcer dans le délai d'un mois prévu par l'article 61 de la Constitution.

La commission a adopté l'article 15 **sans modification**.

*

* *

La commission des lois a adopté la proposition de résolution ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 26 MAI 2021

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous examinons la proposition de résolution n° 545 (2020-2021) 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, présentée par Gérard Larcher, Président du Sénat. Je salue nos collègues présents en visioconférence.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Cette proposition de résolution fait suite au groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, qui a réuni tous les groupes politiques de décembre 2020 à mars 2021 sous la présidence de Gérard Larcher. Sur le rapport de Pascale Gruny, vice-président du Sénat, ce groupe de travail a adopté 39 propositions dont 14 nécessitent une modification du Règlement du Sénat.

La proposition de résolution poursuit cinq objectifs.

D’abord, elle vise à améliorer le suivi des ordonnances prises sur le fondement de l’article 38 de la Constitution, dont le premier alinéa prévoit que : « 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. » Elle ajoute aux missions des commissions permanentes le suivi des ordonnances, consacre la compétence de la commission saisie au fond pour déclarer irrecevables les amendements présentés par les sénateurs qui seraient contraires à l’article 38 de la Constitution, et renforce l’information du Sénat sur les intentions du Gouvernement en matière de publication et de ratification d’ordonnances.

Ensuite, elle vise à rénover les modalités d’exercice du droit de pétition, en s’inspirant des modalités expérimentales mises en œuvre depuis janvier 2020. Déposée par principe sur une plateforme électronique, toute pétition qui atteindrait un seuil de signatures fixé par le Bureau du Sénat – et non par le Règlement – serait évoquée en Conférence des présidents, qui déciderait des suites à donner. Par dérogation, cette instance pourrait également se saisir d’une pétition n’ayant pas atteint ce seuil, au vu de certains critères définis par le Bureau.

La proposition de résolution vise aussi à renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat. À cet effet, elle prévoit la désignation d’un rapporteur sur les nominations dont les commissions sont saisies en application de la

procédure de l'article 13 de la Constitution ; la simplification de l'attribution des prérogatives de commission d'enquête à une commission permanente ou spéciale lorsque le Sénat ne siège pas ; la fixation à vingt-trois du plafond des membres des commissions d'enquête et missions d'information, tout en permettant d'y déroger sur décision de la Conférence des présidents pour les structures créées hors droit de tirage des groupes politiques ; et l'accélération de l'examen en séance d'une question écrite sans réponse transformée en question orale.

La proposition de résolution vise aussi à mieux utiliser le temps de séance publique. Elle réduit de deux minutes et demie à deux minutes la durée de droit commun des interventions des sénateurs et de dix à trois minutes la durée de présentation des motions de procédure qui n'émanent ni du Gouvernement, ni de la commission, ni d'un groupe politique, ainsi que celle de l'intervention de l'orateur d'opinion contraire.

M. Jean-Pierre Sueur. – Deux minutes, c'est une misère !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La proposition de résolution supprime le renvoi en fin de « tourniquet » de l'orateur du groupe auquel appartient le rapporteur lors de la discussion générale et institue une procédure allégée d'examen du texte élaboré par une commission mixte paritaire. Enfin, elle tend à créer une motion de procédure *ad hoc* « tendant à ne pas examiner une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution », pour permettre au Sénat d'obtenir l'organisation d'un référendum d'initiative partagée, les motions existantes ne répondant pas complètement à cette exigence.

Enfin, la proposition vise à assurer la parité au sein du Bureau du Sénat. Son article 14 prévoit que les listes établies par les groupes en vue de l'élection des membres du Bureau « s'efforcent d'assurer une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes pour chacune de ces fonctions. » L'ensemble de ces dispositions entreraient en vigueur pour l'ouverture de la prochaine session ordinaire, le 1^{er} octobre 2021.

Elles seront soumises au préalable au contrôle du Conseil constitutionnel.

Je vous propose d'approuver cette démarche engagée par Gérard Larcher sur des dispositions qui font pour leur majorité consensus.

Mes neuf amendements n'apportent que quelques précisions et compléments. Ils porteront sur le renforcement du suivi des ordonnances, qui fait consensus compte tenu de l'importance prise par ce mode de législation ces dernières années. Il s'agit de prévoir que la transmission du calendrier de publication des ordonnances par le Gouvernement porte sur le semestre, sans se limiter à la session ordinaire. Je vous propose également d'intégrer, par cohérence, au sein de l'article 44 *bis* du Règlement, la compétence de la commission au fond pour déclarer irrecevables les

amendements présentés par les sénateurs et sénatrices contraires à l'article 38 de la Constitution.

Je suis favorable à l'exclusion de toute automaticité liée à un seuil de signatures pour les pétitions, afin de préserver en dernier ressort le pouvoir d'appréciation des instances du Sénat. Je vous propose toutefois de clarifier les compétences entre le Bureau du Sénat, habilité à déterminer les règles de recevabilité, de caducité et de publicité des pétitions, et la Conférence des présidents, seule juge de l'opportunité des suites à leur donner. Sur les pouvoirs de contrôle du Sénat, je vous propose de modifier la procédure prévue à l'article 6 de la proposition de résolution prévoyant l'approbation tacite par le Sénat de l'attribution des prérogatives de commission d'enquête à une commission permanente ou spéciale lorsque le Sénat ne siège pas. Dans cette hypothèse, il reviendrait au président de la commission des lois d'examiner la conformité de cette demande avec l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, après consultation de ses membres.

Enfin, je vous proposerai trois amendements portant articles additionnels visant à simplifier la rédaction des dispositions régissant les modalités de dépôt et d'examen des questions orales ; supprimer l'annonce en séance de l'affichage des listes pour la désignation du Bureau du Sénat ainsi que le délai de quinze jours dans lequel le sujet d'un débat d'initiative sénatoriale dont il est souhaité l'inscription à l'ordre du jour est transmis au Président du Sénat, cette information devant, en tout état de cause, être transmise avant la Conférence des présidents ; et, enfin, corriger quelques erreurs matérielles.

M. Éric Kerrouche. - Votre présentation m'interroge : je ne crois pas que ces mesures fassent largement consensus. Certes, des réunions régulières se sont tenues, mais avec peu de résultats. La plupart des propositions de l'opposition n'ont pas été retenues, sauf celle sur le référendum d'initiative partagée. À quoi a servi cette concertation ?

Cette réforme se fait au détriment du Parlement, du Sénat et de la qualité de la loi. Nous nous inscrivons tous seuls dans la course au temps législatif, devenant un Parlement de la vitesse. Il est parfois difficile de respecter les deux minutes et demie ; avec deux minutes, cette difficulté sera générale. C'est en contradiction avec ce qui nous importe : la qualité de la loi et la place du Parlement en face d'un exécutif qui abuse des procédures accélérées.

Vous avez une certaine idée du débat parlementaire, qui serait une perte de temps, inefficace, d'où la nécessité de réduire les temps de parole. Vous invisibilisez notre rôle, et encore plus celui de l'opposition. Le Parlement, c'est l'endroit où l'on parle ; au Sénat, on parlera moins...

C'est une modernisation de façade : nous devons réfléchir aux dispositions à prendre en cas de période exceptionnelle, par exemple pour

faire face à une pandémie. Au final, les pouvoirs de la majorité seront accrus, et les droits de l'opposition affaiblis par une réduction du temps de parole et une remise en cause mesquine du tourniquet. La majorité sénatoriale a suffisamment d'avantages ! Le plus souvent, le président de la commission et le rapporteur sont issus de la majorité. Ce sera ensuite un long tunnel si l'on enchaîne immédiatement avec des orateurs de la majorité.

Les ambitions de démocratisation par le pouvoir de pétition sont timides, voire moins-disantes par rapport à l'existant.

Les mesures sur la parité sont une figure imposée, mais seulement d'affichage. Le risque sous-jacent est d'externaliser la parité vers les groupes autres que le groupe majoritaire.

Je regrette qu'il ne reste rien des mesures d'anticipation pour assurer la continuité du fonctionnement du Sénat en période de crise.

Nous avons quelques sujets d'accord : le suivi des ordonnances, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel – même si cela ne doit pas cautionner une augmentation de leur nombre ; le renforcement des pouvoirs de contrôle du Sénat, qui reste à poursuivre ; et la motion pour pouvoir refuser l'examen d'une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution.

Les points de désaccord sont importants : la réduction du temps de parole est pour nous quelque chose d'indépassable. Nous nous tirons nous-mêmes une balle dans le pied et nous nous en rendrons compte *a posteriori*. Cela aura un impact sur nos débats et sur la qualité de la loi. Nous sommes les seuls à rentrer dans cette course, et le Parlement se réduira comme peau de chagrin. Nous sommes aussi opposés à la modification de la règle du tourniquet.

Des points d'amélioration sont possibles : prévoir des mesures d'adaptation en cas de crise ; abaisser le seuil du droit de pétition ; donner des droits normaux à l'opposition ; assurer une parité effective au sein du Sénat, quand bien même elle serait faible au sein du groupe majoritaire.

Ces réformes, pour plus de « normalité » selon vous, n'emportent absolument pas notre agrément.

Mme Éliane Assassi. – Pour avoir participé à toutes les réunions du groupe de travail sauf une, je confirme qu'un consensus ne s'est pas dégagé. J'en veux pour preuve ma contribution remise au Président du Sénat.

Cette proposition de résolution est difficile à appréhender, car elle utilise trois chemins : le Règlement, le Bureau du Sénat et la Conférence des présidents. Il aurait fallu choisir une seule méthode, pour éviter la confusion. Ainsi, pour le droit de pétition, les pouvoirs du Bureau et de la Conférence des présidents s'entremêlent. Je regrette qu'il n'y ait pas de proposition de révision de l'article 38 de la Constitution, car cet article ainsi que la récente

jurisprudence du Conseil constitutionnel rendent illusoire toute tentative de contrôle par le Parlement.

Le Sénat et le Parlement ont besoin non pas de voir leur travail rationalisé, mais de reconquérir leur pouvoir perdu – notamment au niveau législatif.

Le droit d'amendement, qui a été amoindri par le développement des irrecevabilités, devrait être renforcé.

Le temps de parole est continuellement réduit depuis plusieurs années. Cela devient une obsession. Au lieu d'engager une course de vitesse et de rationalité, nous aurions besoin de confronter davantage nos idées – on ne le fera pas en réduisant notre temps de parole !

Quelques avancées sont à signaler, notamment sur le droit de pétition, même si je regrette que la majorité en garde le contrôle. Cette réforme renforce le fait majoritaire, comme le disait M. Kerrouche. La volonté d'encadrer les ordonnances est louable, mais sans prise sur le réel. Nous approuvons les mesures prises sur les missions de contrôle et en faveur des groupes parlementaires. Mais pourquoi les commissions d'enquête ne seraient-elles pas concernées ?

Nous ne pouvons accepter une nouvelle réduction du temps de parole. Le réduire à deux minutes, c'est insuffisant et presque mesquin, et cela affaiblit la place de l'opposition.

Je regrette l'absence de mesures pour endiguer la croissance des irrecevabilités, prétendument le remède contre une supposée inflation des amendements – notamment pour le projet de loi de finances.

Nous aurons au sein du groupe CRCE de nouvelles séances de travail pour poursuivre notre réflexion, dont l'issue déterminera notre vote sur cette proposition de résolution.

Mme Nathalie Goulet. – Je m'interroge sur l'application de l'article 45 de la Constitution. La procédure appliquée lors de l'examen d'une proposition de résolution sur l'indépendance d'un territoire du sud du Caucase m'a choquée. Les personnes hostiles à cette résolution n'ont pas eu de temps de parole. Dans quelles conditions l'article 45 va-t-il s'appliquer à ce texte ? Certaines dispositions mériteraient d'être éclaircies dans le Règlement.

Je suis absolument hostile à la réduction du temps de parole. Lorsque nous avons réformé notre Règlement il y a dix ans, nous avons refusé de suivre l'Assemblée nationale qui restreignait le temps d'examen d'un texte. Mais au fur et à mesure, le temps de parole se restreint au Sénat. Le Sénat se fait hara-kiri avec ce type de mesures.

En séance publique, le débat est important et porteur. Ainsi, il aurait été dommage que certains sénateurs ne puissent s'exprimer lors du débat sur la bioéthique, qui fut de grande qualité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Mes collègues Éric Kerrouche, Éliane Assassi et Nathalie Goulet ont excellemment parlé.

Quelle est l'idéologie sous-jacente ? Certes, trente secondes, c'est peu. Je suis parlementaire depuis un certain temps, après dix ans à l'Assemblée nationale, deux ans au Gouvernement puis trois mandats au Sénat. Voyez combien, de décennie en décennie, le temps parlementaire s'est réduit. Il y a peu, la deuxième lecture était banalisée. Ce n'est pas une perte de temps, mais l'occasion de peaufiner l'écriture de la loi. Par exemple, cela en valait la peine pour l'écriture de la loi de 1881 sur la presse... Il faudrait aller de plus en plus vite : j'ai entendu Emmanuel Macron se plaindre de la durée du temps parlementaire – mais François Hollande a dit la même chose...

Nous sommes une République dans laquelle le Parlement joue un rôle essentiel, avec des débats très complexes, comme celui d'hier sur l'irresponsabilité pénale – nous devons y revenir.

De nombreux débats nécessitent une maturation. Écouter les objections aide à se faire une idée. Renonçons à la réduction de trente secondes, par principe, pour refuser l'idéologie du *tweet*. Nos jeunes sont aux prises avec un temps déchiqueté : lorsqu'ils regardent la télévision pendant une heure, ils assistent à une quarantaine de séquences d'une à deux minutes, sans compter le zapping, avec un téléphone dans une main et une tablette dans l'autre... Lorsque vous leur annoncez une dissertation de six à sept heures, ils tremblent devant l'effort !

La logique du *tweet* généralisé est incompatible avec celle d'une argumentation étayée. Vous auriez même pu réduire le temps de parole à une minute trente, voire le supprimer totalement... Cela simplifierait les choses !

Ce serait un beau signe que la commission des lois refusât cette réduction de trente secondes, histoire de dire que nous voulons prendre le temps de l'argumentation et que nous ne sommes pas dans cette idéologie qui tue l'argumentation.

M. Alain Richard. – Cette modification du Règlement n'est effectivement pas un bouleversement d'ensemble, mais une série d'ajustements par rapport aux besoins ressentis sur la production législative et le contrôle parlementaire.

La réduction de la durée d'intervention à deux minutes s'apprécie dans un contexte où le nombre de sénateurs est plus élevé que jamais. Avec les renouvellements successifs et l'évolution de la vie politique, nous sommes nombreux à parler en séance. La règle des deux minutes est une

règle de partage équitable pour que de nombreux orateurs puissent s'exprimer.

Chacun des 347 orateurs peut intervenir sur l'article, pour défendre un amendement ou expliquer son vote sur un amendement ou sur un article... S'il y a cinquante amendements sur un article, il peut faire cinquante explications de vote ! Vos explications sur le temps parlementaire sont donc décalées de la réalité.

Le suivi des ordonnances permet une meilleure conciliation entre le rôle législatif de principe du Parlement et l'accompagnement du Gouvernement lorsque nous déléguons temporairement ce pouvoir. Toutefois, si on abrogeait l'article 38 de la Constitution, la gestion du temps parlementaire serait impossible !

Mme Marie Mercier. – Interrogeons-nous sur notre rapport au temps. Il y a le temps de l'observation, celui de Claude Bernard, le temps de la réflexion, et le temps de parole. Pour qui parlons-nous ? Le Sénat participe à un exercice de démocratie. Nous devons avoir des interventions courtes, pertinentes, qui nous obligent à ces temps d'observation et de réflexion en amont pour que les paroles ne s'évaporent ni ne se diluent. Il faut des débats rythmés, non pesants, pour intéresser les Français, afin qu'ils comprennent mieux comment le Sénat fonctionne et participe à l'exercice de la démocratie.

M. Philippe Bas. – Cette proposition de résolution est très intéressante, même si elle ne constitue pas un bouleversement – il n'y a pas de consensus pour un bouleversement.

Il était positif de réfléchir à des modalités de fonctionnement en cas de crise, et notamment sur le vote. Mais il faut être prudent ; l'Assemblée nationale a été sanctionnée par le Conseil constitutionnel pour être allée trop loin.

La possibilité d'évocation des pétitions n'ayant pas atteint un certain seuil est une avancée, afin de mieux prendre en compte les réflexions de la société. Le suivi des ordonnances est aussi un progrès.

M. Kerrouche s'inquiète de l'insuffisante prise en compte de la parité. C'est une question complexe : il faut veiller à la représentation de chaque groupe dans chaque instance. Lorsque la parité n'est pas atteinte dans notre assemblée, il ne faut pas la recréer dans nos instances, sinon nous imposons une surreprésentation des femmes par rapport à leur place dans l'assemblée. Ce ne serait pas équitable.

Le temps de parole se réduit individuellement, mais nous nous plaignons que les textes s'allongent et que leur volume triple au Parlement. Le travail législatif, c'est souvent du travail de nuit non compensé, et de plus en plus intensif.

Le choix est déplaisant : soit nous considérons que la loi entre trop dans les détails, et nous sommes impitoyables et renvoyons

systématiquement au pouvoir réglementaire pour réduire de moitié le volume de la loi, nous pourrions alors porter à trois minutes l'expression individuelle ; soit nous ne parvenons pas à réaliser cet exploit - nous sommes mal partis pour le faire - et prenons en compte ce contexte qui nous conduit à davantage légiférer. Nous devons garder le contrôle du débat parlementaire.

Si deux minutes sont trop courtes pour présenter un exposé détaillé sur un problème particulier, deux minutes trente le sont aussi ! Or chacun peut prendre la parole sur l'article, pour présenter un amendement et pour expliquer son vote, à chaque fois qu'il le demande. La discipline est exigeante aujourd'hui, elle le sera demain, en raison de l'évolution du travail législatif. M. Sueur est souvent inspiré par la beauté du geste. Je mise plutôt sur l'esprit pratique et non sur l'idéologie pour trancher les questions qui nous sont soumises.

M. Jean-Yves Leconte. - Je partage l'avis de M. Sueur. Le Sénat ne doit pas tendre à l'expression d'un *tweet* pour défendre un amendement ou expliquer son vote. Il faut pouvoir exprimer des nuances, des pensées complexes. L'expression doit être suffisamment longue pour ne pas aller seulement directement à la conclusion.

On voit parfois des miracles, avec certains collègues qui changent de conviction au cours du débat. Cela suppose d'avoir un minimum de temps pour argumenter, convaincre et ne pas être seulement dans la posture. Nous n'abusons pas de ce temps de parole, dans l'absolu ! Avec cette liberté, une seule personne pourrait bloquer le débat. Je suis même étonné de cette autodiscipline. Il faut maintenir la possibilité d'intervenir individuellement.

Il faut avoir le temps du débat, comme celui de passer d'une première lecture à une deuxième lecture, pour que la démocratie fonctionne bien. Sinon, comment voulez-vous que les débats parlementaires soient bien compris ?

Il n'est jamais bon que, sous prétexte d'aller vite, on change la loi. Le temps parlementaire est une garantie de la démocratie.

Nous savons être rapides quand c'est nécessaire, par exemple pour voter l'état d'urgence sanitaire - mais cela ne doit pas être le cas sur tous les textes.

M. André Reichardt. - J'interviendrai essentiellement sur la question du temps parlementaire, qui fait débat ce matin. On propose de faire passer la durée des interventions de deux minutes trente à deux minutes. Si cette proposition est faite, c'est parce que l'on voit que nous avons beaucoup de difficultés à mener à bien tout le travail parlementaire. Cela renvoie à l'importance de ce travail parlementaire, et à la quantité de textes que nous avons à examiner. Plutôt que de réduire ce temps de parole, n'y aurait-il pas lieu de mener une réflexion sur la quantité du travail parlementaire ? Je suis sénateur depuis une dizaine d'années, et j'ai le

sentiment que nous n'avons jamais été saisis d'autant de textes que ces derniers temps – projets de loi comme propositions de loi. Et, franchement, je ne suis pas toujours convaincu de l'importance des propositions de loi que l'on nous soumet. D'ailleurs, certaines, longuement débattues chez nous, n'arrivent jamais à l'Assemblée nationale. Sans remettre en cause le droit d'initiative parlementaire, nous pourrions nous attacher à considérer comment nous pourrions respecter une plus grande discipline à cet égard. La Conférence des présidents, qui élabore l'agenda parlementaire, pourrait mener une réflexion sur la quantité des textes qui nous sont soumis avant de penser à une réduction de la durée des interventions des uns et des autres.

Je sais bien que le Parlement n'a pas pour seule fonction de voter la loi, et qu'il doit aussi contrôler le Gouvernement. Mais la faible assiduité des sénateurs pendant les semaines de contrôle parlementaire interroge. Je suis d'ailleurs le premier à me demander à quoi sert-il d'assister à ces débats puisque, après toute une série d'interventions – dont on peut souvent prédire le contenu, puisqu'elles sont organisées par groupe politique – il n'y a aucun vote ! On se contente de se faire plaisir... Bien sûr, je caricature.

M. Alain Richard. – Pas du tout, c'est une image fidèle !

M. André Reichardt. – Là aussi, il y a une réflexion à mener. Le temps du contrôle parlementaire ne pourrait-il pas être attribué à un travail d'élaboration de la loi, là encore au lieu de réduire le temps de deux minutes et demie ? Il m'est rarement arrivé de dépasser cette durée, sauf peut-être quelquefois dans le feu de l'action. Mais elle est courte, même si l'on a plusieurs fois l'occasion d'intervenir. Il y a sans doute d'autres pistes à explorer avant d'aller à cette extrémité. Sinon, demain, ce sera une minute et trente secondes...

M. Éric Kerrouche. – J'ai entendu des choses difficilement compréhensibles. D'abord, sur la parité. Oui, il y a plus d'hommes que de femmes au Sénat. On peut le regretter, mais c'est dû essentiellement à une pratique du groupe majoritaire, qui consiste à multiplier les listes au niveau local. Mais ce n'est pas parce qu'il y a un problème en amont qu'on ne doit pas le traiter en aval.

Deuxièmement, ne perdons pas de vue que nous sommes l'un des Parlements les plus faibles des démocraties occidentales. De multiples études le montrent. Et ce que l'on nous propose, c'est de continuer à l'affaiblir, avec, pour argument, le nombre de parlementaires, qui impose de distribuer le droit de parole. La limite de temps de parole au Bundestag est de 15 minutes. Au Sénat américain, effectivement moins nombreux que le nôtre, la limite est de 20 minutes. Mais à la Chambre des représentants, qui compte 435 parlementaires, la limite est de 5 minutes. Et, à Westminster, il n'y a pas de limite de temps de parole pour le chef de l'opposition. Qu'on ne vienne donc pas nous dire que nous allons dans le sens de l'Histoire et de la modernisation : c'est faux !

Le Parlement nécessite un temps de parole ; on peut certes regretter que ce temps soit plus ou moins bien utilisé. Mais s'enfoncer encore dans la logique d'un temps contraint, qui n'est absolument pas justifiable, aura des conséquences sur la façon dont nous faisons la loi. Beaucoup plus grave, cela dit autre chose : que nous avons accepté notre subordination aux désirs du Gouvernement et de l'exécutif, qui sont les seuls métronomes, par leur frénésie, de la possibilité pour nous de faire ce que nous devons faire, c'est-à-dire la loi. Il s'agit donc bien d'un recul.

M. Ludovic Haye. – À défaut du regard d'un parlementaire ayant des années d'expérience au sein de la commission des lois, je peux vous faire part du point de vue d'un sénateur qui ne siège que depuis huit mois et qui a commencé à la commission des affaires étrangères. Il pourrait être intéressant d'harmoniser les pratiques entre les différentes commissions. Aux affaires étrangères, les règles ont été données dès mon arrivée : le temps de parole est défini – sans être décompté à la seconde, et sans qu'il y ait de censure ou de couperet. C'est aussi une forme de respect pour ses collègues – tout le monde intervient, y compris ceux qui prennent la parole moins souvent – et pour les personnes que nous auditionnons, puisque cela évite les questions-fleuves. J'approuve également les autres propositions d'évolution qui ont été faites.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En 1995, nous avons instauré la session unique, avec pour objectif d'éviter les séances de nuit. La session est unique, mais les séances de nuit sont encore plus nombreuses... Le travail parlementaire a plutôt augmenté et le nombre de textes aussi ! Les gouvernements nous en abreuvent – c'est leur rôle. Les initiatives parlementaires se sont aussi multipliées, à travers les espaces réservés et différents dispositifs qui permettent à chacun ou chacune d'entre nous de déposer un texte, et aux groupes de le porter. Depuis 2008, le texte examiné en séance publique n'est plus le texte déposé par l'auteur, mais celui établi en commission. Il n'y a, en outre, aucune limite au temps de parole des sénateurs en commission, ce qui permet à chacun de s'exprimer librement. De ce fait, la séance s'en trouve transformée.

Pour autant, faut-il réduire le temps de parole de deux minutes trente à deux minutes ? Notre programme législatif comportait hier l'examen de deux textes, qui pouvait continuer éventuellement aujourd'hui, voire demain. En réalité, nous avons examiné les deux textes hier dans l'après-midi et en début de soirée, sans difficulté particulière, car chacun s'est exprimé raisonnablement et, surtout, parce que les textes n'étaient pas longs. Inversement, nous allons voir arriver dans quelques semaines deux textes très importants, le projet de loi « Climat » et le projet de loi dit « 4D », qui comportent de nombreux dispositifs. La gestion du temps sera cruciale. Bref, il n'y a pas de solution évidente. Et l'idée de contenir le temps de parole à deux minutes en séance n'est pas mauvaise, qu'il s'agisse de la présentation des amendements, des avis sur les articles ou des explications de vote. Cette

réduction est valable pour tout le monde, majorité comme opposition – tous seront logés à la même enseigne !

Cette proposition de résolution n'est pas un bouleversement de notre Règlement intérieur. Il s'agit plutôt d'une suite d'ajustements. À ce titre, la question du travail du Sénat en situation de crise a été écartée, pour des raisons simples : en réalité, les modalités souples retenues par le Sénat depuis le début de la crise sanitaire sont équilibrées sous l'égide de la Conférence des présidents. L'Assemblée nationale, qui a tenté de mettre en place un dispositif dans son Règlement, a été mise en difficulté par le Conseil constitutionnel...

L'article 45 de la Constitution ne s'applique pas aux propositions de résolution ; il ne s'applique qu'aux propositions et projets de loi.

J'ai entendu des propos qui me paraissent bien sévères avec cette proposition de résolution. Certes, il n'y a pas eu de consensus général au cours des réunions qui se sont tenues lors du premier trimestre. Mais, globalement, ces évolutions ont été considérées comme utiles – je pense en particulier au contrôle des ordonnances, ou aux évolutions en matière d'attribution des pouvoirs de commission d'enquête lorsque le Sénat ne siège pas. Restent des points très particuliers, que vous avez évoqués ou qui font l'objet d'amendements : parité, tourniquet, temps de parole...

L'idée est naturellement de favoriser la parité, et de l'appliquer, en tenant compte des différentes contraintes qui existent. Certains groupes n'ont pas en effectif suffisant pour répondre à cette obligation, qu'il faut concilier avec la représentation proportionnelle des groupes.

Le tourniquet fait que le premier orateur qui s'exprimera en discussion générale après le rapporteur ne sera pas forcément du même groupe que ce dernier. Il est simplement proposé de supprimer l'interdiction absolue que le premier orateur soit du même groupe que le rapporteur.

Le vote à distance est proposé dans les amendements. Le président du Sénat y est profondément hostile. Il est opposé au Parlement virtuel. Et je crois sincèrement qu'il a raison. Si nous instituons ce type de dispositif, nous serons de moins en moins nombreux dans nos réunions : les habitudes se prennent, c'est humain... Si nous avons la possibilité de ne pas nous rendre sur place, nous nous y accoutumerons, et nous n'aurons plus ces débats tant souhaités par les uns et les autres.

Sur le temps de parole, l'idée n'est pas tant de rationaliser que de permettre des interventions plus concises. Il s'agit avant tout d'une question de discipline collective. Certains d'entre nous n'abusent pas du tout du temps de parole ; d'autres, au contraire, l'utilisent à outrance à d'autres fins... Nous recherchons l'équilibre qui nous permettra d'avancer au mieux – et je le répète, en commission, le temps de parole n'est pas limité.

Pour conclure, ce texte comporte un certain nombre d'ajustements qui me paraissent souhaitables. Sur un certain nombre de points, le président du Sénat n'est pas d'accord, et il faudra en tenir compte - en tous cas, j'en tiendrai compte.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Mon amendement **COM-30** prévoit la transmission par le Gouvernement de son programme de publication d'ordonnances pour le semestre, et non pour la session parlementaire.

L'amendement COM-30 est adopté.

Article 3

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Mon amendement **COM-31** donne compétence à la commission saisie au fond pour déclarer irrecevables des amendements présentés par les sénateurs qui seraient contraires à l'article 38 de la Constitution.

L'amendement COM-31 est adopté.

Article 4

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Les amendements **COM-32**, **COM-8** rectifié, **COM-1** et **COM-2** sont en discussion commune. Mon amendement COM-32 clarifie la répartition des compétences entre le Bureau, habilité à déterminer les règles de recevabilité, de caducité et de publicité des pétitions, et la Conférence des présidents, seule juge de l'opportunité des suites à leur donner. Son adoption ferait tomber les trois autres. L'amendement COM-8 rectifié est contraire à la position du groupe de travail, avec un seuil de signatures bas. L'amendement COM-1, qui propose que la pétition soit « examinée », et non « évoquée », par la Conférence des présidents, est satisfait par mon amendement COM-32, qui utilise ce terme. Enfin, l'amendement COM-2 prévoit une majorité qualifiée des quatre cinquièmes pour s'opposer à l'examen d'une pétition par le Sénat. La Conférence des présidents fonctionne plutôt par débat ouvert et consensuel. Cet amendement apporterait une forme de rigidité qui me paraît inopportune : l'objectif est d'aboutir à des décisions partagées, sinon unanimes.

L'amendement COM-32 est adopté.

Les amendements COM-8 rectifié, COM-1 et COM-2 ne sont pas adoptés.

Article additionnel avant l'article 5

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - L'amendement **COM-16** rend obligatoire l'élection d'un membre de l'opposition à la présidence de la commission des finances. C'est déjà l'usage, respecté depuis de nombreuses années. Avis défavorable.

M. Éric Kerrouche. – C’est vrai, mais cela ne tient qu’à la bonne volonté. Il serait souhaitable de l’inscrire dans le Règlement, comme c’est le cas à l’Assemblée nationale.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Ce sujet n’a pas été abordé au sein du groupe de travail.

L’amendement COM-16 n’est pas adopté.

Article 5

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement **COM-33** concerne la désignation d’un rapporteur pour les auditions effectuées en application de la procédure de l’article 13 de la Constitution.

L’amendement COM-33 est adopté.

Article 6

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement **COM-34** propose de donner compétence au président de la commission des lois sur la recevabilité de l’attribution des prérogatives de commission d’enquête à une commission lorsque le Sénat ne tient pas séance.

L’amendement COM-34 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement **COM-9** propose que l’approbation tacite des pouvoirs de commission d’enquête soit de droit lorsque le Sénat ne siège pas, alors que la proposition de résolution impose une décision du Président du Sénat. Avis défavorable.

L’amendement COM-9 n’est pas adopté.

Article 7

*L’amendement rédactionnel **COM-35** est adopté.*

Article 8

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement **COM-28** demande au Gouvernement un rapport statistique qui est déjà élaboré par le Sénat. Retrait, ou avis défavorable.

L’amendement COM-28 n’est pas adopté.

Articles additionnels après l’article 8

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements **COM-3** et **COM-17** concernent la désignation automatique comme rapporteur d’un membre du groupe d’opposition auteur d’une proposition de loi examinée lors d’un espace réservé. Sur ce point, la majorité des commissions fonctionnent de la même manière, à l’exception de la commission des affaires sociales : le rapport sur un texte issu d’un groupe d’opposition n’est pas forcément attribué à un sénateur issu de ce groupe. En effet, dès lors que la majorité sénatoriale ne peut pas approuver un texte, il peut être délicat que le rapporteur soit systématiquement mis en difficulté sur une proposition

qu'il est censé porter. En séance, il se retrouve obligé de dire du mal de son texte...

Mme Catherine Di Folco, présidente. - Situation inconfortable...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Oui, pour tout le monde ! Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. - Quel dommage !

M. Alain Richard. - Si je ne soutiens pas l'idée d'établir une règle fixe, dans le Règlement, sur le partage des rapports entre les groupes, il me semble que nous ne sommes pas tout à fait dans un *gentlemen's agreement* qui permettrait à la totalité des groupes d'avoir accès à des rapports, de temps à autre, sur un plus grand nombre de textes susceptibles d'être adoptés. C'est hors sujet ce matin, mais je suggère que nous reprenions la discussion sur ce point.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Oui. La commission des lois, d'ailleurs, a souvent désigné des co-rapporteurs, avec des membres de différents groupes. Mes propositions récentes faites à certains groupes d'opposition de désigner certains de leurs membres comme rapporteurs n'ont toutefois pas toujours reçu un accueil favorable.

M. Jean-Pierre Sueur. - Le rapporteur est là pour rapporter le point de vue de la commission. Il n'y a pas de scandale à ce qu'un rapporteur rapporte une position qui n'est pas la sienne.

Mme Catherine Di Folco, présidente. - C'est tout de même compliqué... Parfois, en séance, il devient difficile de suivre pour les sénateurs qui n'ont pas participé aux travaux de la commission, entre la position de la commission, celle du rapporteur...

M. Jean-Pierre Sueur. - J'ai souvent vécu cela. Ainsi, du sénateur communiste Georges Hage, qui faisait tout un discours et concluait en disant que la commission n'avait pas approuvé le point de vue du rapporteur. Ce n'est pas scandaleux, vous savez...

Mme Nathalie Goulet. - Georges Hage, Douai... Grande figure ! À propos de ces observations concernant le rapporteur, je signale que le cas se produit régulièrement à la commission des finances, avec les rapporteurs spéciaux sur le projet de loi de finances. Ces rapporteurs budgétaires s'expriment au nom de la commission et donnent ensuite leur avis personnel. C'est une pratique classique dans cette maison.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Oui, c'est aussi le cas chez nous puisque plusieurs rapporteurs pour avis sur le projet de loi finances sont issus de l'opposition.

M. Jean-Pierre Sueur. - Et cela ne pose pas de problème ! Le rapporteur rapporte le point de vue de la commission, avec éthique. La semaine dernière, une candidature pour faire le rapport a été refusée. Une

autre candidature a été sollicitée, et nous avons entendu le rapport. Nous verrons qu'il n'y aura aucune avancée au terme de l'examen de cette proposition de résolution. C'est une illustration de ce qui peut se passer.

Les amendements COM-3 et COM-17 ne sont pas adoptés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement **COM-14** instaure le vote à distance en commission. Le Président est très opposé à un Sénat virtuel. Avis défavorable.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – On peut en tout cas espérer que cette période, où nous siégeons en demi-jauge, se terminera bientôt.

L'amendement COM-14 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement **COM-18** porte sur la publicité des travaux en commission. L'idée est d'inverser le principe actuel : les réunions de chaque commission seraient publiques, sauf décision contraire. Avis défavorable.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – De plus, les réunions de commission font d'ores et déjà l'objet d'un compte rendu écrit détaillé.

L'amendement COM-18 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Justement, l'amendement **COM-20** porte sur la rectification des comptes rendus des commissions. Il est satisfait en pratique : des modifications sont déjà possibles – si elles ne changent pas le sens du propos, bien sûr. Avis défavorable.

L'amendement COM-20 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement **COM-22** est également satisfait. Retrait, ou avis défavorable.

L'amendement COM-22 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement **COM-23**, relatif à l'horodatage des amendements, ne relève pas du Règlement. Avis défavorable.

L'amendement COM-23 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement **COM-24** crée un droit de tirage, pour les groupes politiques, d'utilisation de la plateforme de consultation des élus locaux. Avis défavorable : chaque groupe politique dispose de ses propres moyens.

L'amendement COM-24 n'est pas adopté.

Article additionnel avant l'article 9

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement **COM-15** modifie profondément le système d'espaces réservés aux groupes minoritaires. Nous fonctionnons actuellement avec un quota d'heures, dont chaque groupe dispose pour faire examiner son texte. Cet amendement

propose de passer à un système par jour, sans doute pour disposer de plus de temps. Ce sujet n'a pas été évoqué par le groupe de travail, alors qu'il changerait profondément notre organisation. Avis défavorable.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté.

Article 9

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-6** et **COM-10** suppriment cet article, relatif au tourniquet, c'est-à-dire l'ordre de passage des orateurs lors de la discussion générale. Avis défavorable.

Les amendements COM-6 et COM-10 ne sont pas adoptés.

Article 10

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement **COM-11** prévoit un droit d'opposition des présidents de groupe pour le retour à la procédure normale pour la lecture des conclusions de CMP. Avis défavorable. La Conférence des présidents me semble être le bon niveau.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

Article 11

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-7** et **COM-12** suppriment cet article, qui opère le passage de deux minutes trente secondes à deux minutes. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je demande un vote.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous procédons au vote.

Les amendements COM-7 et COM-12 ne sont pas adoptés.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est triste...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement **COM-29** demande deux heures de discussion générale par défaut, au lieu d'une heure actuellement. Le système actuel, qui résulte d'une modification de notre Règlement en 2015, me semble équilibré. La Conférence des présidents peut toujours prévoir une durée plus longue pour adapter ces discussions à la teneur du texte. Ce fut le cas récemment, sur le projet de loi confortant les principes de la République. Avis défavorable.

L'amendement COM-29 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 13

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement **COM-13** permet à tout sénateur de reprendre, en séance, un amendement dont l'auteur est absent. Le groupe de travail n'a pas évoqué ce sujet. Avis défavorable. Lorsqu'un sénateur est seul signataire d'un amendement, et qu'il n'est pas présent, son amendement n'est pas défendu. S'il y a plusieurs

cosignataires, il n'y a pas de difficulté, s'ils sont présents. Et s'il y a un intérêt majeur à l'amendement, la commission peut toujours le reprendre...

M. Jean-Yves Leconte. – Cet amendement a tout de même son utilité, en particulier dans la période actuelle. Nous l'avons vu plusieurs fois lors des débats au cours de l'année 2020, lorsque la jauge dans l'hémicycle était très faible et que nous avions du mal à être tous présents. Permettre à un parlementaire de défendre un amendement d'un collègue sans être pour autant d'accord avec lui, mais en le portant pour le compte de ce collègue peut répondre à la situation que nous avons connue l'année dernière. Certes, un amendement ayant un intérêt particulier peut être repris par la commission. Mais il peut s'agir d'un amendement qui, sans avoir vocation à être adopté, pose un sujet et demande au rapporteur, ou au Gouvernement, des réponses. Dans ce cas, la commission ne le reprendrait pas, et le débat parlementaire ne serait pas complet. Bref, cet amendement a son utilité, en particulier dans une période où il est demandé à plus de la moitié de nos collègues de ne pas être présents aux séances, et donc de ne pas participer au débat.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Il est possible de faire cosigner les amendements jusqu'à l'ouverture de la discussion générale.

M. Jean-Yves Leconte. – Certes, mais une chose est de porter un amendement, une autre chose est de devoir demander à quelqu'un de signer un amendement avec lequel il n'est pas nécessairement d'accord. C'est un pis-aller, là où nous proposons un système clair.

Mme Nathalie Goulet. – Vous m'avez enlevé l'argument de la bouche, madame la présidente : effectivement, c'est notre responsabilité de nous organiser pour que quelqu'un qui sera présent cosigne notre amendement. Le cas se produit souvent pour les lois de finances. Et je me rappelle avoir souvent signé, par amitié – et retiré par conviction – des amendements pour aider les collègues qui n'étaient pas là. Ce n'est pas si fréquent, d'ailleurs.

L'amendement COM-13 n'est pas adopté.

Article 14

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements **COM-25** et **COM-27** en discussion commune portent sur la parité au Bureau du Sénat. L'idée est, naturellement, de maintenir l'objectif de la parité, tout en le conciliant avec d'autres impératifs, notamment la représentation proportionnelle des groupes politiques. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je souhaite défendre cet amendement. En effet, la rédaction de l'article 14 est quelque peu poussive : « ces listes s'efforcent d'assurer une représentation équilibrée » ! Le caractère normatif du verbe « s'efforcer de » n'est pas très évident... Ce que nous proposons est parfaitement faisable.

Le Bureau du Sénat compte, outre le Président du Sénat, huit vice-présidents, trois questeurs et des secrétaires. Chaque groupe doit présenter une liste pour chacune des catégories. Si un groupe dispose d'un siège dans une des trois catégories, on ne peut pas imposer la parité. Si un groupe dispose d'un nombre pair de sièges pour chaque catégorie, cet amendement fera qu'il proposera un homme et une femme. S'il dispose de trois sièges, il proposera au moins une personne de chaque sexe. S'il dispose de quatre sièges, il proposera deux femmes et deux hommes. Donc c'est tout à fait faisable.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Et cela se fait déjà dans certains groupes.

M. Jean-Pierre Sueur. – Certains groupes y sont puissamment attachés.

L'adoption de l'amendement de M. Kerrouche obligerait tout groupe politique devant présenter un nombre pair de candidats à appliquer la parité. Le Bureau se rapprocherait ainsi de la parité, même s'il ne l'attendait pas nécessairement. La rédaction proposée évite l'expression « s'efforce de », dont le caractère inopérant est manifeste. En plus, cela nous permettrait peut-être d'avoir une femme questeur au Sénat.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Précisément, comment comptez-vous garantir la parité à la questure, où il n'y a que trois postes ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Cela supposerait, il est vrai, une concertation entre les groupes politiques. Mais le dispositif est opérationnel pour tous les autres organes.

M. Alain Richard. – La Constitution a été modifiée voilà plusieurs années pour que la loi puisse favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions et mandats électifs. Or, formellement, notre Règlement, qui est d'office soumis au contrôle du Conseil constitutionnel, n'est pas une loi. Il serait donc intéressant, en cas d'adoption de l'amendement, de voir si le Conseil constitutionnel considère que la possibilité donnée à la loi s'applique aussi aux règlements des assemblées parlementaires.

M. Jean-Pierre Sueur. – La remarque de notre collègue Alain Richard est un argument fort en faveur de l'adoption de notre amendement.

Les amendements COM-25 et COM-27 ne sont pas adoptés.

Articles additionnels après l'article 14.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement **COM-26**, pour les raisons que j'ai déjà exposées.

L'amendement COM-26 n'est pas adopté.

*Les amendements de simplification procédurale **COM-36** et **COM-37** sont adoptés, de même que l'amendement rédactionnel **COM-38**.*

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements en discussion commune **COM-4, COM-5, COM-19** et **COM-21** concernent l'irrecevabilité des amendements au titre des articles 40 et 45 de la Constitution.

Les auteurs de l'amendement COM-4 proposent que le président de la commission des finances avertisse l'auteur d'un amendement avant de le déclarer irrecevable pour lui laisser le temps de le rendre conforme à la Constitution. En pratique, il y a déjà une certaine souplesse. Il n'est pas utile de rigidifier la procédure. Avis défavorable.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel impose un contrôle de recevabilité « effectif et systématique » au moment du dépôt des amendements. Le Sénat a traduit cela dans son Règlement par l'interdiction de la distribution des amendements déclarés irrecevables. Les amendements COM-4, COM-5 et COM-19, qui ont pour objet la publication de tels amendements, iraient à l'encontre de cette jurisprudence. L'amendement COM-21, qui tend à remplacer le contrôle du président de la commission par un vote de la commission, après avoir reçu la liste des amendements concernés vingt-quatre heures en amont, aussi. En pratique, le président de la commission adresse d'ailleurs toujours un courrier à l'auteur de l'amendement déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Le dispositif proposé par ailleurs pour l'irrecevabilité au titre de l'article 45 de la Constitution est satisfait. Et la création d'une procédure de contestation en séance d'une déclaration d'irrecevabilité ne paraît pas opportune. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous connaissez nos critiques quant à l'application de l'article 45 de la Constitution. Il serait utile de permettre la publication des amendements déclarés irrecevables. Le Conseil constitutionnel irait-il jusqu'à déclarer cela contraire à la Constitution ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution sont diffusés. La jurisprudence que j'évoquais concerne l'article 40 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il serait également intéressant de publier les amendements déclarés irrecevables au titre de l'article 40, dont l'application suscite quelquefois des interrogations.

Les amendements COM-4, COM-5, COM-19 et COM-21 ne sont pas adoptés.

La proposition de résolution est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Transmission par le Gouvernement de nouvelles informations en matière de publication et de ratification d'ordonnances selon une périodicité régulière			
M. BUFFET, rapporteur	30	Transmission par le Gouvernement de son programme de publication d'ordonnances pour le semestre	Adopté
Article 3 Procédure d'irrecevabilité des amendements d'initiative sénatoriale contraires à l'article 38 de la Constitution			
M. BUFFET, rapporteur	31	Compétence de la commission au fond pour déclarer irrecevables des amendements présentés par les sénateurs contraires à l'article 38 de la Constitution	Adopté
Article 4 Modernisation des modalités d'exercice du droit de pétition			
M. BUFFET, rapporteur	32	Clarification des compétences entre le Bureau et la Conférence des sur les pétitions adressées au Sénat	Adopté
M. KERROUCHE	8 rect.	Réforme du droit de pétition	Rejeté
Mme ASSASSI	1	Réforme du droit de pétition	Rejeté
Mme ASSASSI	2	Réforme du droit de pétition	Rejeté
Articles additionnels avant l'article 5			
M. KERROUCHE	16	Présidence obligatoire de la commission des finances par un membre de l'opposition	Rejeté
Article 5 Désignation d'un rapporteur par les commissions permanentes saisies de nominations en application de la procédure de l'article 13 de la Constitution			
M. BUFFET, rapporteur	33	Désignation d'un rapporteur pour les auditions « article 13 » de la Constitution - rédactionnel	Adopté
Article 6 Approbation tacite de la demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête à une commission permanente ou spéciale			
M. BUFFET, rapporteur	34	Avis du Président de la commission des lois sur la recevabilité de l'attribution des prérogatives de commission d'enquête à une commission lorsque le Sénat ne tient pas séance	Adopté
M. KERROUCHE	9	Approbation tacite des pouvoirs de commission d'enquête de droit lorsque le Sénat ne siège pas	Rejeté
Article 7 Encadrement de l'effectif des commissions d'enquête et des missions d'information			
M. BUFFET, rapporteur	35	Amendement rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 8 Conversion d'une question écrite sans réponse en question orale			
M. POINTEREAU	28	Rapport statistique du Gouvernement sur les questions écrites sans réponse	Rejeté
Articles additionnels après l'article 8			
Mme ASSASSI	3	Désignation automatique comme rapporteur d'un membre du groupe d'opposition auteur de la PPL	Rejeté
M. KERROUCHE	17	Désignation automatique comme rapporteur d'un membre du groupe d'opposition auteur de la PPL	Rejeté
M. KERROUCHE	14	Vote et quorum à distance en commission	Rejeté
M. KERROUCHE	18	Publicité des travaux des commissions	Rejeté
M. KERROUCHE	20	Rectification des comptes rendus des commissions	Rejeté
M. KERROUCHE	22	Traitement équitable de la répartition des débats d'initiative sénatoriale entre groupes politiques	Rejeté
M. KERROUCHE	23	Horodatage des amendements	Rejeté
M. KERROUCHE	24	Création d'un « droit de tirage » au bénéfice des groupes pour l'usage de la plateforme de consultation des élus locaux	Rejeté
Article additionnel avant l'article 9			
M. KERROUCHE	15	Durée globale des espaces réservés aux groupes minoritaires ou d'opposition	Rejeté
Article 9 Modification de l'ordre de passage des orateurs lors de la discussion générale en séance plénière			
Mme ASSASSI	6	Suppression de l'article 9 sur le « tourniquet »	Rejeté
M. KERROUCHE	10	Suppression de l'article 9 sur le « tourniquet »	Rejeté
Article 10 Simplification de l'examen en séance publique du texte élaboré par une commission mixte paritaire			
M. KERROUCHE	11	Droit d'opposition des présidents de groupe pour le retour à la procédure normale de la lecture des conclusions de CMP	Rejeté
Article 11 Limitation à deux minutes du temps de parole de droit commun			
Mme ASSASSI	7	Suppression de l'article 11 sur la réduction du temps de parole à 2 mn	Rejeté
M. SUEUR	12	Suppression de l'article 11 sur la réduction du temps de parole à 2 mn	Rejeté
Mme ASSASSI	29	Deux heures de discussion générale par défaut au lieu d'une actuellement	Rejeté
Article additionnel après l'article 13			
M. KERROUCHE	13	Reprise d'un amendement dont l'auteur est absent par tout sénateur	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 14 Parité au sein du Bureau du Sénat			
M. KERROUCHE	25	Parité au Bureau du Sénat	Rejeté
M. SUEUR	27	Parité au Bureau du Sénat	Rejeté
Articles additionnels après l'article 14			
M. KERROUCHE	26	Parité des présidences de commission	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	36	Simplification des dispositions régissant le dépôt et l'examen des questions orales	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	37	Suppression de procédures inutilement contraignantes	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	38	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme ASSASSI	4	Procédure d'irrecevabilité des amendements (art. 40 et 45 de la Constitution)	Rejeté
Mme ASSASSI	5	Procédure d'irrecevabilité des amendements (art. 40 et 45 de la Constitution)	Rejeté
M. KERROUCHE	19	Procédure d'irrecevabilité des amendements (art. 40 et 45 de la Constitution)	Rejeté
M. KERROUCHE	21	Procédure d'irrecevabilité des amendements (art. 40 et 45 de la Constitution)	Rejeté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. Guillaume Gontard, président du Groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, sénateur de l'Isère

M. Bruno Retailleau, président du Groupe Les Républicains, sénateur de la Vendée

M. Hervé Marseille, président du Groupe Union Centriste, sénateur des Hauts-de-Seine

M. Claude Malhuret, président du Groupe Les Indépendants – République et Territoires, sénateur de l'Allier

Mme Pascale Gruny, vice-président du Sénat, sénateur de l'Aisne

Contributions écrites :

M. Jean-Claude Requier, président du groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen, sénateur du Lot

M. Jean-Louis Masson, délégué de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe politique, sénateur de la Moselle

Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales, sénatrice de Maine-et-Loire

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sénateur du Doubs

M. Claude Raynal, président de la commission des finances, sénateur de la Haute-Garonne

M. Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances, sénateur de la Meurthe-et-Moselle

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, sénateur du Pas-de-Calais

LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la résolution en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr20-545.html>