

N° 545

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 avril 2021

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,

PRÉSENTÉE

Par M. Gérard LARCHER,
Président du Sénat

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

De décembre 2020 à mars 2021, **un groupe de travail pluraliste¹ chargé de réfléchir à la modernisation des méthodes de travail de notre assemblée s'est réuni à cinq reprises sous ma présidence.** Mme Pascale Gruny, vice-président du Sénat et président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances, en a été désignée rapporteur.

Parmi les **propositions adoptées par le groupe de travail le 10 mars dernier**, certaines sont d'application directe, d'autres nécessitent une décision de la Conférence des Présidents ou une modification de l'Instruction générale du Bureau. Enfin, la mise en œuvre de certaines d'entre elles implique une révision du Règlement du Sénat. Tel est l'objet de la présente proposition de résolution.

Le titre I^{er} améliore le suivi par le Sénat des ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, massivement utilisées au long de la décennie écoulée et dont le régime juridique a été bouleversé par un revirement récent de la jurisprudence du Conseil constitutionnel².

Le groupe de travail a prévu qu'un outil de suivi dédié retrace sur le site internet du Sénat les habilitations accordées, les délais fixés par la loi,

¹ Le groupe était composé de M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, Président du groupe de travail, Mme Pascale GRUNY, Vice-président du Sénat, Président de la délégation du Bureau « Travail parlementaire, contrôle et suivi des ordonnances », rapporteur du groupe de travail, M. François-Noël BUFFET, Président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Vice-Président délégué du groupe de travail, M. Bruno RETAILLEAU, Président du groupe Les Républicains, M. Patrick KANNER, Président du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, M. Hervé MARSEILLE, Président du groupe Union Centriste, M. François PATRIAT, Président du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, Mme Éliane ASSASSI, Présidente du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, M. Jean-Claude REQUIER, Président du groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen, M. Claude MALHURET, Président du groupe Les Indépendants - République et Territoires, M. Guillaume GONTARD, Président du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, Mme Laurence ROSSIGNOL, Vice-présidente du Sénat, Présidente de la délégation du Bureau « Développement durable, technologies numériques, données ouvertes et dématérialisation », Mme Nadine BELLUROT, Sénatrice de l'Indre, M. Jean-Raymond HUGONET, Sénateur de l'Essonne, Mme Muriel JOURDA, Sénateur du Morbihan, M. Éric KERROUCHE, Sénateur des Landes, M. Pascal MARTIN, Sénateur de la Seine-Maritime.

² Décisions n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, Force 5, et n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020, M. Sofiane A. et autre.

les ordonnances publiées et l'état des ratifications et qu'une synthèse actualisée de ces données soit adressée chaque trimestre aux sénateurs.

En complément de ces mesures, dont la mise en œuvre ne nécessite pas de modification du Règlement, l'article 1^{er} de la proposition de résolution ajoute aux missions des commissions permanentes le suivi des ordonnances et confie plus spécifiquement cette tâche au rapporteur du texte d'habilitation. L'article 2 prévoit que le Gouvernement, en complément de l'information qu'il doit déjà fournir sur son programme de travail prévisionnel, informe la Conférence des Présidents du Sénat des projets de loi de ratification d'ordonnances dont il envisage de demander l'inscription à l'ordre du jour et des ordonnances qu'il a l'intention de publier. Enfin, dans le but de mieux protéger la compétence du Parlement, l'article 3 consacre la compétence de la commission saisie au fond pour déclarer irrecevables les amendements d'initiative sénatoriale qui, en contradiction avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel³, créent, étendent ou rétablissent une habilitation à légiférer par ordonnances.

Le titre II consacre dans le Règlement les nouvelles modalités d'exercice du droit de pétition, mises en œuvre depuis janvier 2020 sur une plateforme électronique dédiée⁴. Le dépôt de pétitions par courrier électronique ou sur un support papier restera possible mais ne sera plus qu'un mode d'exercice par défaut du droit de pétition. Toute pétition ayant atteint un seuil de signatures défini par le Bureau du Sénat sera évoquée en Conférence des Présidents, cette dernière ayant la possibilité de se saisir de toute pétition qui n'aurait pas atteint le seuil précité. Le Bureau sera également compétent pour définir les suites à donner aux pétitions (article 4).

Le titre III renforce les pouvoirs de contrôle du Sénat, notamment en assouplissant certaines procédures.

L'obtention des pouvoirs d'enquête par une commission permanente en dehors des jours où le Sénat siège est simplifiée (article 6), de même que la transformation des questions écrites en questions orales (article 8).

Le plafond des membres des commissions d'enquête et missions d'information est fixé à 23 et la possibilité de déroger à ce plafond, pour les structures créées hors droit de tirage, est désormais inscrite dans le Règlement (article 7).

³ Décisions n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance, et n° 2014-700 DC du 31 juillet 2014, Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

⁴ <https://petitions.senat.fr/>

Enfin, l'article 5 prévoit que toute commission permanente consultée préalablement à une nomination selon la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution désigne un rapporteur chargé de préparer l'audition.

Le titre IV modernise les règles de discussion en séance publique.

Des évolutions substantielles avaient déjà été mises en œuvre en 2015 à la suite des préconisations formulées par le groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat dont MM. Alain RICHARD et Roger KAROUTCHI étaient rapporteurs. Les propositions qui ont émergé en 2021 s'inscrivent dans la continuité de ces travaux, notamment en encourageant le recours plus fréquent à la législation en commission et l'adaptation de l'organisation de la discussion de la loi de finances, qui pourrait passer par une expérimentation décidée par la Conférence des Présidents.

S'agissant des recommandations de nature réglementaire, la présente proposition de résolution prévoit, en premier lieu, de mieux utiliser le temps disponible en séance publique en faisant passer de deux minutes et demi à deux minutes la durée de droit commun des interventions des sénateurs (article 11) et de dix minutes à trois minutes la durée de présentation et d'intervention de l'orateur d'opinion contraire pour les motions de procédure qui n'émanent ni du Gouvernement, ni de la commission saisie au fond, ni d'un groupe politique (article 13).

L'examen en séance des textes élaborés par une commission mixte paritaire fait l'objet, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, d'une procédure simplifiée conférant à la commission saisie au fond et à chaque groupe politique un temps de parole identique de cinq minutes (article 10) et la discussion générale des textes est simplifiée avec la suppression du renvoi en fin de tourniquet de l'orateur appartenant au même groupe politique que le rapporteur (article 9).

Enfin, par la création d'une motion spécifique, l'article 12 rend pleinement effective la possibilité pour le Sénat de refuser l'examen d'une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution et, ce faisant, de permettre l'organisation d'un référendum.

Le titre V vise quant à lui à assurer la parité au sein du Bureau du Sénat (article 14).

En dernier lieu, **le titre VI prévoit l'entrée en vigueur de la résolution le 1^{er} octobre 2021 (article 15).**

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

TITRE I^{ER}

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

Article 1^{er}

- ① Le Règlement est ainsi modifié :
- ② 1° Après le mot : « publiques », la fin de la première phrase de l'alinéa 1 de l'article 19 *bis* A est ainsi rédigée : « , le suivi de l'application des lois et celui des ordonnances. » ;
- ③ 2° À la première phrase de l'alinéa 1 de l'article 19 *bis* B, le mot : « ; il » est remplacé par les mots : « , y compris les ordonnances publiées sur son fondement. Il ».

Article 2

L'alinéa 4 de l'article 29 *bis* du Règlement est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il informe également la Conférence des Présidents des projets de loi de ratification d'ordonnances publiées sur le fondement de l'article 38 de la Constitution dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat au cours de la session et des ordonnances qu'il prévoit de publier au cours de cette même session. »

Article 3

- ① L'article 45 du Règlement est complété par un alinéa 9 ainsi rédigé :
- ② « 9. – Sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, la commission saisie au fond est compétente pour déclarer irrecevables les amendements d'initiative sénatoriale tendant à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, à rétablir ou à étendre le champ d'une telle autorisation. »

TITRE II

RÉNOVER L'EXERCICE DU DROIT DE PÉTITION

Article 4

- ① Le Règlement est ainsi modifié :
- ② 1° Les articles 87 et 88 sont ainsi rédigés :
- ③ « *Art. 87.* – 1. Les pétitions sont adressées au Sénat sur une plateforme dédiée ou, à défaut, par courrier électronique ou papier.
- ④ « 2. Le Bureau détermine :
- ⑤ « – Le champ des pétitions ;
- ⑥ « – Les conditions de publication des pétitions ;
- ⑦ « – Les règles d'authentification des auteurs des pétitions et des signataires ainsi que les modalités de signature.
- ⑧ « 3. La Conférence des Présidents peut fixer des critères de recevabilité des pétitions 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.
- ⑨ « *Art. 88.* – 1. Toute pétition ayant atteint un seuil de signatures est évoquée en Conférence des Présidents, qui décide des suites à lui donner.
- ⑩ « 2. Le seuil et le délai de recueil des signatures ainsi que les suites à donner mentionnés à l'alinéa 1 du présent article sont définis par le Bureau.
- ⑪ « 3. Par dérogation, la Conférence des Présidents peut décider de se saisir, dans des conditions définies par le Bureau, des pétitions n'ayant pas atteint le seuil défini par le Bureau. » ;
- ⑫ 2° Les articles 89 et 89 *bis* sont abrogés.

TITRE III

RENFORCER LES POUVOIRS DE CONTRÔLE DU SÉNAT

Article 5

L'alinéa 2 de l'article 19 *bis* du Règlement est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsqu'elle est consultée selon la procédure prévue au dernier alinéa l'article 13 de la Constitution, la commission désigne un rapporteur chargé de préparer l'audition. »

Article 6

- ① Après l'alinéa 2 de l'article 22 *ter* du Règlement, il est inséré un alinéa 2 *bis* ainsi rédigé :
- ② « 2 *bis*. – Le Président du Sénat peut décider, en dehors des jours où le Sénat tient séance, de remplacer l'annonce en séance de cette demande par un affichage et une notification au Gouvernement et aux présidents de groupes et de commissions. La demande est considérée comme adoptée si, dans un délai expirant à minuit le lendemain de cette publication, il n'a été saisi d'aucune opposition par le président d'une commission ou le président d'un groupe. Le Président en informe le Sénat lors de la plus prochaine séance. »

Article 7

- ① Le Règlement est ainsi modifié :
- ② 1° À l'alinéa 2 de l'article 6 *ter*, la référence : « 3 à » est remplacée par la référence : « 3, 4 et » ;
- ③ 2° Le chapitre II est complété par un article 6 *quater* ainsi rédigé :
- ④ « Art. 6 *quater*. – Les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 21 sont applicables à la création d'une mission d'information en application de l'article 6 *bis*. » ;
- ⑤ 3° L'article 8 *ter* est ainsi modifié :
- ⑥ a) À la fin de l'alinéa 4, les mots : « vingt et un » sont remplacés par le mot : « vingt-trois » ;

- ⑦ b) Après le même alinéa 4, il est inséré un alinéa 4 *bis* ainsi rédigé :
- ⑧ « 4 *bis*. Toutefois, lors de l'inscription à l'ordre du jour de l'examen de la proposition de résolution, la Conférence des Présidents peut décider de déroger à ce plafond, sous réserve de ne pas dépasser la limite de l'effectif minimal d'une commission permanente mentionné à l'article 7 du Règlement. » ;
- ⑨ 4° L'article 21 est ainsi modifié :
- ⑩ a) L'alinéa 2 est complété par les mots : « qui ne peut excéder vingt-trois » ;
- ⑪ b) Après le même alinéa 2, il est inséré un alinéa 2 *bis* ainsi rédigé :
- ⑫ « 2 *bis*. – Par dérogation à l'alinéa 2, la Conférence des Présidents peut décider de déroger au plafond de vingt-trois membres, sous réserve de ne pas dépasser la limite de l'effectif minimal d'une commission permanente mentionné à l'article 7 du Règlement. »

Article 8

- ① L'alinéa 3 de l'article 75 du Règlement est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase, le mot : « ci-dessus » est remplacé par les mots : « à l'alinéa 2 » ;
- ③ 2° À la fin de la seconde phrase, les mots : « cette demande de conversion » sont remplacés par les mots : « sa publication ».

TITRE IV

MIEUX UTILISER LE TEMPS DE SÉANCE PUBLIQUE

Article 9

- ① L'article 29 *ter* du Règlement est ainsi modifié :
- ② 1° L'alinéa 7 est abrogé ;
- ③ 2° Après le mot : « dans », la fin de l'alinéa 8 est ainsi rédigée : « l'ordre du tirage au sort prévu à l'alinéa 9. »

Article 10

- ① L'article 29 *ter* du Règlement est complété par un alinéa 10 ainsi rédigé :
- ② « 10. Pour l'examen d'un texte élaboré par une commission mixte paritaire, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, seuls peuvent intervenir le Gouvernement, le représentant de la commission saisie au fond pour une durée ne pouvant excéder cinq minutes et, pour explication de vote, un représentant par groupe pour une durée ne pouvant excéder cinq minutes chacun ainsi qu'un représentant des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe pour une durée ne pouvant excéder trois minutes. »

Article 11

À la fin de l'article 35 *bis*, à la deuxième (deux fois) et à la troisième phrase de l'alinéa 7 de l'article 44, à la deuxième, à la troisième et à la fin de la dernière phrase de l'alinéa 5 de l'article 46 *bis* et à la seconde phrase de l'alinéa 2 de l'article 47 *quinquies* du Règlement, les mots : « et demie » sont supprimés.

Article 12

- ① L'article 44 du Règlement est ainsi modifié :
- ② 1° Après l'alinéa 1, il est inséré un alinéa 1 *bis* ainsi rédigé :
- ③ « 1 *bis*. La motion tendant à ne pas examiner une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution. Elle est examinée avant l'ouverture de la discussion générale. Le vote sur la motion a lieu immédiatement après le débat limité prévu à l'alinéa 7 du présent article. ».
- ④ 2° Avant la dernière phrase de l'alinéa 7, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Avant le vote de la motion mentionnée à l'alinéa 1 *bis*, la parole peut être accordée pour explication de vote aux sénateurs qui le demandent. »

Article 13

Après la deuxième phrase de l'alinéa 7 de l'article 44 du Règlement, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Par dérogation à la deuxième phrase du présent alinéa, pour les débats portant sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi en discussion, lorsque l'auteur de l'initiative n'est ni le Gouvernement, ni la commission saisie au fond, ni un groupe politique, son intervention et celle de l'orateur d'opinion contraire ne peuvent excéder trois minutes. »

TITRE V

ASSURER LA PARITÉ AU SEIN DU BUREAU DU SÉNAT

Article 14

Après la première phrase de l'alinéa 4 de l'article 2 *bis* du Règlement, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Ces listes s'efforcent d'assurer une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes pour chacune de ces fonctions. »

TITRE VI

ENTRÉE EN VIGUEUR

Article 15

La présente résolution entre en vigueur le 1^{er} octobre 2021.