

N° 331  
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 février 2025

PROPOSITION DE LOI

*renforçant les pouvoirs de contrôle des assemblées parlementaires,*

PRÉSENTÉE

Par M. Gérard LARCHER,

Président du Sénat

Et par Mme Sylvie VERMEILLET,

Présidente de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire  
et des conditions d'exercice du mandat de sénateur

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi est le fruit du travail de réflexion mené, à la demande du Président du Sénat, par Mme Sylvie VERMEILLET, vice-présidente du Sénat en charge de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur.

Après avoir entendu l'ensemble des présidents de groupe, de commission et de délégation afin d'élaborer des pistes d'amélioration des conditions d'exercice du travail parlementaire, Mme Sylvie VERMEILLET a présenté 17 propositions qui ont été adoptées par la Conférence des Présidents réunie les 17 septembre et 6 novembre 2024. Ces propositions se répartissent en **quatre axes** :

- conforter la procédure législative pour renforcer le rôle du Parlement tout en préservant la qualité du débat parlementaire ;
- renforcer les moyens de contrôle ;
- simplifier la gestion de l'agenda des sénateurs ;
- poursuivre l'adaptation du Règlement aux évolutions des pratiques.

Parmi les 17 propositions adoptées, certaines nécessitent de modifier la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ou le Règlement du Sénat, d'autres relèvent d'une décision de la Conférence des Présidents ou d'une modification de l'Instruction générale du Bureau. Enfin, la mise en œuvre de certaines d'entre elles implique une révision de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

\*\*\*

Parmi les 17 propositions adoptées par la Conférence des Présidents qui nécessitent de modifier l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, certaines mesures concernent la procédure législative et plus particulièrement l'application des lois.

Afin de renforcer l'efficacité des moyens du contrôle parlementaire de l'application des lois, l'**article 1<sup>er</sup>** reconnaît aux présidents des assemblées ainsi qu'aux présidents des commissions et des groupes politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir par la voie du recours pour excès de pouvoir notamment dans deux cas : contre le refus du Gouvernement de prendre, dans un délai raisonnable, les mesures réglementaires d'application d'une disposition législative et contre un acte réglementaire lorsque l'un des moyens soulevés est tiré de ce que cet acte méconnaîtrait la loi pour l'application de laquelle il a été pris. Cet article 1<sup>er</sup> reprend ainsi, en la complétant, la proposition de loi n° 696 (2020-2021) visant à renforcer le contrôle par le Parlement de l'application des lois de M. Jean-Claude REQUIER, adoptée par le Sénat le 14 octobre 2021.

Dans la continuité des conclusions de la mission de réflexion sur le contrôle sénatorial, dont Mme Pascale GRUNY, alors vice-président du Sénat, était rapporteur, et qui sont entrées en vigueur en 2022, plusieurs des 17 propositions adoptées par la Conférence des Présidents portent sur le renforcement des missions de contrôle.

Il en va ainsi de la mise en place à titre expérimental d'un nouveau créneau dédié au contrôle en commission et en délégation le mardi après-midi des semaines de contrôle ainsi que de la possibilité d'organiser, lorsque cela s'y prête, une audition à mi-mandat des personnalités nommées en application de l'article 13 de la Constitution. En outre, le présent **article 2** vise à accroître les pouvoirs de contrôle des commissions permanentes, en dotant notamment leurs présidents ou des membres désignés par elles du droit de se faire communiquer tous documents ou de pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place.

L'**article 3** propose de mettre l'ordonnance du 17 novembre 1958 en conformité avec les dispositions du Règlement permettant la création de commissions d'enquête dans le cadre du droit de tirage prévu à l'article 6 *bis* du Règlement. La commission d'enquête étant créée dans ce cas sans vote du Sénat, il précise qu'une commission d'enquête prend fin à l'expiration d'un délai de six mois à compter, non pas de la date de l'adoption de la résolution qui l'a créée, mais de la nomination de ses membres en séance publique. En outre, il simplifie la procédure de publication du rapport d'une commission d'enquête en supprimant la possibilité pour l'assemblée concernée de se constituer en comité secret, qui n'a jamais été utilisée.

Enfin, l'**article 4** est destiné à renforcer l'indépendance et les pouvoirs des assemblées en matière de nomination. En effet, dans sa jurisprudence « Lottin », le Conseil d'État s'est déclaré compétent pour trancher un litige concernant les décisions de nomination par les présidents d'assemblées de

personnalités qualifiées au sein du Conseil supérieur de la magistrature (CE, n° 472669, 11 octobre 2023), en contradiction avec l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Aussi est-il proposé de rappeler explicitement que les litiges d'ordre individuel concernant les agents de la fonction publique parlementaire et les litiges individuels en matière de marchés publics sont les seuls cas pour lesquels une instance peut être engagée contre une assemblée parlementaire, ce qui exclut les nominations décidées par les présidents des assemblées.



## **Proposition de loi renforçant les pouvoirs de contrôle des assemblées parlementaires**

### **Article 1<sup>er</sup>**

- ① Après l'article 4 *septies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 4 *octies* ainsi rédigé :
- ② « Art. 4 *octies*. – Les présidents des assemblées parlementaires, les présidents de groupe politique de ces assemblées et les présidents de leurs commissions permanentes ont chacun intérêt à agir en cette seule qualité, par la voie du recours pour excès de pouvoir :
- ③ « 1° Contre le refus de prendre dans un délai raisonnable les mesures réglementaires d'application d'une disposition législative ;
- ④ « 2° Contre une ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution lorsque l'un des moyens soulevés est tiré de ce que cette ordonnance méconnaîtrait le champ de l'habilitation fixé par la loi ;
- ⑤ « 3° Contre un acte réglementaire autorisant la ratification ou l'approbation d'un traité lorsque le moyen unique soulevé est tiré de ce que cette autorisation aurait dû être accordée par la loi en vertu de l'article 53 de la Constitution ;
- ⑥ « 4° Contre un acte réglementaire empiétant sur le domaine que la Constitution réserve à la loi ;
- ⑦ « 5° Contre un acte réglementaire lorsque l'un des moyens soulevés est tiré de ce que cet acte méconnaîtrait la loi pour l'application de laquelle il a été pris. »

### **Article 2**

- ① L'article 5 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est ainsi modifié :
- ② 1° Au début, sont ajoutés trois alinéas ainsi rédigés :
- ③ « Les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat suivent et contrôlent l'exécution des lois relevant de leur champ de compétence et procèdent à l'évaluation de toute question qui relève de ce champ. Cette mission est confiée à leur président et, pour un objet et une durée déterminés, à des membres d'une de ces commissions désignés par elle. À cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

- ④ « Tous les renseignements et documents d'ordre administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis. Les données chiffrées demandées, le cas échéant, leur sont rendues accessibles, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.
- ⑤ « Les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes peuvent être sollicitées par les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat pour l'obtention d'informations relatives à leur domaine de compétence. » ;
- ⑥ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « Lorsque la communication des renseignements demandés en application du présent article ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, le président de la commission permanente de l'assemblée concernée peut demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte. »

### Article 3

- ① L'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin de la deuxième phrase du dernier alinéa du I, les mots : « l'adoption de la résolution qui les a créées » sont remplacés par les mots : « la nomination de leurs membres en séance publique » ;
- ③ 2° L'avant-dernier alinéa du IV est supprimé.

### Article 4

Le début de l'avant-dernier alinéa de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est ainsi rédigé : « Les instances ci-dessus visées sont les seules susceptibles d'être engagées contre une assemblée parlementaire, à l'exclusion de toute autre action, y compris dirigée contre une décision de nomination prise par l'assemblée intéressée ou par son président. L'État y est représenté... (*le reste sans changement*). »