

Proposition de loi (n° 960) visant à renforcer le contrôle du Parlement en période d'expédition des affaires courantes

Document faisant état de l'avancement des travaux de
Mme Léa Balage El Mariky et de M. Stéphane Mazars, rapporteurs

Mardi 25 mars 2025

MESDAMES, MESSIEURS,

Notre pays a connu, en 2024, deux périodes d'expédition des affaires courantes par un gouvernement démissionnaire d'une **durée inédite dans l'histoire de la V^e République**.

La première fait suite aux élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024. Les ministres du Gouvernement de M. Gabriel Attal, lequel avait remis la démission de son Gouvernement au Président de la République le 8 juillet, qui l'a acceptée le 16 juillet, ont expédié les affaires courantes à compter de cette dernière date et jusqu'à la nomination d'un nouveau gouvernement le 21 septembre, d'abord sous la direction de M. Gabriel Attal puis, à compter du 5 septembre, sous la direction de M. Michel Barnier. Ils ont ainsi assuré l'expédition des affaires courantes durant une période de soixante-sept jours.

La seconde résulte de l'adoption, le 4 décembre 2024, d'une motion de censure déposée en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Le Gouvernement démissionnaire a alors assuré l'expédition des affaires courantes entre le 5 décembre 2024 et le 23 décembre 2024 – date à laquelle ont été nommés les membres du Gouvernement de M. François Bayrou –, d'abord sous la direction de M. Michel Barnier puis, à compter du 13 décembre, sous celle de M. François Bayrou.

C'est à la suite de la première période d'expédition des affaires courantes que la commission des Lois a décidé, lors de sa réunion du mercredi 2 octobre 2024, de créer une mission d'information *flash* sur le régime des actes administratifs pris par un gouvernement démissionnaire, à la demande du groupe Écologiste et social (ÉcoS) ; **Mme Léa Balage El Mariky**, députée de Paris, et **M. Stéphane Mazars**, député de l'Aveyron, en ont été désignés rapporteurs.

Entre les mois d'octobre et de décembre 2024, vos rapporteurs ont conduit **treize auditions** de personnalités diverses. Ils ont également organisé **trois tables rondes** d'universitaires, français comme étrangers, et ont réalisé **deux déplacements à l'étranger**, en Belgique et aux Pays-Bas, dans une perspective de droit comparé.

Vos rapporteurs ont présenté **leurs conclusions à la commission des Lois le mercredi 11 décembre 2024**, au cœur de la seconde période d'expédition des affaires courantes.

Les auditions de la mission d'information *flash* leur ont tout d'abord permis d'étudier les périodes durant lesquelles la compétence du Gouvernement est limitée à l'expédition des affaires courantes. Ces périodes résultent de la perte de légitimité du Gouvernement, laquelle, sous la V^e République, est tirée, d'une part, **du Président de la République** et, d'autre part, de **l'Assemblée nationale**. Aussi, un gouvernement est limité à l'expédition des affaires courantes à compter :

– **de l'acceptation, par le Président de la République, de la démission du Gouvernement** présentée par le Premier ministre ;

– **de l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'une motion de censure** dans les conditions prévues à l'alinéa 2 ou à l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution – ou du refus de l'Assemblée de voter la confiance à un Premier ministre qui engage la responsabilité de son Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale, en application du premier alinéa de l'article 49 de la Constitution.

Bien qu'un gouvernement démissionnaire ait perdu sa légitimité politique, celui-ci doit toutefois continuer à assurer un fonctionnement minimal de l'État afin d'assurer la continuité du service public. Cet usage, qui remonte aux débuts du régime parlementaire, a été qualifié par le juge administratif de **principe traditionnel du droit public**, selon lequel « *le Gouvernement démissionnaire garde compétence, jusqu'à ce que le Président de la République ait pourvu par une décision officielle à son remplacement, pour procéder à l'expédition des affaires courantes* » ⁽¹⁾.

Les auditions de vos rapporteurs leur ont également permis d'étudier le périmètre des affaires courantes, qui regroupent, en France, deux notions :

– **les affaires ordinaires**, ou affaires courantes par nature, qui ne nécessitent pas d'appréciation politique et qui relèvent de l'activité quotidienne et continue de l'administration ;

– **les affaires urgentes**, pour lesquelles l'urgence justifie l'intervention d'un gouvernement démissionnaire qui aurait sinon dû s'abstenir.

Les **mesures individuelles**, dont la portée est restreinte par nature, entrent pour la quasi-totalité dans le champ des affaires ordinaires que peut expédier un gouvernement démissionnaire. Comme le souligne le secrétariat général du Gouvernement (SGG) dans une note 2 juillet 2024, sont toutefois **exclues des affaires courantes les nominations à la discrétion du Gouvernement**, qui sont naturellement les plus politiquement sensibles, à savoir celles des directeurs d'administration centrale, des préfets, des recteurs, des ambassadeurs, *etc.*

(1) Conseil d'État, Assemblée, 19 octobre 1962, Brocas.

À l'inverse, les **mesures réglementaires, n'entrent dans le champ des affaires courantes que par exception**, si elles sont nécessaires à la continuité de l'État.

À partir de ce cadre jurisprudentiel, les travaux de vos rapporteurs ont mis en avant **la réduction importante du nombre d'actes édictés** par le Gouvernement démissionnaire à l'été 2024, par rapport aux années précédentes : 340 décrets ont été pris entre le 16 juillet et le 21 septembre, soit la moitié de moins qu'à la même période l'année passée.

Vos rapporteurs ont ainsi estimé que, même si le périmètre des affaires courantes peut parfois être sujet à débat, **le Gouvernement démissionnaire de l'été 2024 a globalement respecté le cadre jurisprudentiel établi par Conseil d'État et précisé par le SGG.**

Les travaux de vos rapporteurs ont cependant mis en lumière la **faiblesse du contrôle parlementaire durant la période d'expédition des affaires courantes** de l'été 2024, le Parlement n'ayant que peu mis à profit cette période pour assurer un contrôle de l'action du Gouvernement démissionnaire, en particulier en commission.

En effet, même si le Parlement ne dispose plus de son outil de contrôle le plus puissant – la motion de censure –, **il peut – et doit – continuer à contrôler l'action du gouvernement démissionnaire** : cela implique évidemment de s'assurer que les actes pris par ce dernier entrent bel et bien dans le périmètre des affaires courantes, mais également que les actions de représentation du Gouvernement démissionnaire (déplacements, communication, *etc.*) n'excèdent pas le champ de ce qui est indispensable.

Enfin, en particulier si une période d'expédition des affaires courantes devait se prolonger, vos rapporteurs estiment qu'il peut devenir nécessaire de **repenser les rapports entre le Parlement et le Gouvernement démissionnaire : le premier doit pouvoir continuer à remplir son rôle** afin d'assurer la continuité de l'État et des services publics dans un cadre démocratique et parlementaire.

C'est pourquoi la mission d'information *flash* a formulé **onze recommandations**, qui relèvent de deux ordres :

– des **recommandations de bonnes pratiques** pouvant immédiatement être mises en œuvre en période d'expédition des affaires courantes ;

– des **recommandations d'évolutions institutionnelles**, aux niveaux législatif, organique et constitutionnel ainsi que du Règlement de l'Assemblée nationale.

À la suite de la présentation du rapport de la mission en commission des Lois le mercredi 11 décembre 2024, le président de la commission, M. Florent Boudié – que vos rapporteurs tiennent particulièrement à remercier – a proposé au bureau de

la commission de travailler, de la manière la plus consensuelle possible, à la mise en œuvre des recommandations d'évolutions institutionnelles du rapport de la mission.

À la suite de ce travail, le bureau de la commission du 4 février 2025 a **donné son assentiment au dépôt de deux propositions de lois**, cosignées par vos rapporteurs et par le président de la commission :

– la présente proposition de loi ordinaire (n° 960) visant à renforcer le contrôle du Parlement en période d'expédition des affaires courantes, qui traduit les trois recommandations de nature législative de la mission ;

– la proposition de loi constitutionnelle (n° 915) visant à renforcer le Parlement en période d'expédition des affaires courantes, qui :

- définit, dans la Constitution, les périodes durant lesquelles la compétence du Gouvernement est limitée à l'expédition des affaires courantes ⁽¹⁾ ;

- traduit deux recommandations d'évolutions constitutionnelles faisant l'objet d'un consensus entre vos rapporteurs ⁽²⁾ ;

- constitutionnalise une de leurs recommandations de bonnes pratiques ⁽³⁾.

Vos rapporteurs se réjouissent que lors de sa réunion du mardi 11 mars dernier, la Conférence des présidents de l'Assemblée ait décidé d'inscrire leur proposition de loi ordinaire à l'ordre du jour de la séance publique du mardi 1^{er} avril 2025. Cette proposition de loi, qui repose sur le constat que le contrôle parlementaire est nécessairement affaibli en période d'expédition des affaires courantes, du fait de l'impossibilité, pour l'Assemblée nationale, de renverser un gouvernement qui est déjà démissionnaire, comporte deux articles, qui renforcent les outils de contrôle à la disposition du Parlement en période d'affaires courantes :

– **l'article 1^{er} octroie un intérêt à agir aux présidents des assemblées parlementaires et aux présidents des commissions permanentes** pour effectuer

(1) Il s'agit :

– d'une part, de la période allant de l'acceptation de la démission du Gouvernement par le Président de la République jusqu'à la nomination des membres du nouveau Gouvernement ;

– d'autre part, de la période allant de l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'une motion de censure ou de la désapprobation, par cette même assemblée, du programme ou d'une déclaration de politique générale du Gouvernement jusqu'à la nomination des membres du nouveau Gouvernement.

(2) Il s'agit :

– de la recommandation n° 8 du rapport de la mission d'information flash, afin de prévoir la réunion du Parlement de plein droit lorsqu'une période d'expédition des affaires courantes dépasse quinze jours ;

– de la recommandation n° 10 du rapport, qui vise à supprimer, à l'article 34-1 de la Constitution, l'irrecevabilité que peut opposer le Gouvernement à l'inscription à l'ordre du jour de propositions de résolution en période d'expédition des affaires courantes.

(3) L'article 4 de la proposition de loi constitutionnelle inscrit, à l'article 48 de la Constitution, la recommandation de bonne pratique n° 6 du rapport de la mission, afin de préciser qu'en période d'expédition des affaires courantes, la Conférence des présidents de chaque assemblée peut organiser une séance par semaine au moins de questions au Gouvernement.

un recours pour excès de pouvoir à l'encontre des actes réglementaires et individuels pris, **lorsque le Gouvernement expédie les affaires courantes**, par le Président de la République, par le Premier ministre et par les ministres ainsi qu'à l'encontre des décisions préfectorales, prises durant la même période, de dérogation à des normes réglementaires ;

– **l'article 2** prévoit, sur le modèle de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, une **information du Parlement sur l'activité du Gouvernement en période d'affaires courantes**, en permettant à l'Assemblée nationale et au Sénat de pouvoir **requérir toute information complémentaire**. Il prévoit en outre la remise, par le nouveau Gouvernement, d'un rapport au Parlement établissant le bilan de la période d'expédition des affaires courantes qui a précédé.

Vos rapporteurs formulent en conclusion le vœu que ce texte, qui traduit certaines des recommandations de leur mission d'information *flash* ayant fait l'objet d'un **large consensus lors de la présentation du rapport en commission** des Lois, permettra de **renforcer effectivement le contrôle parlementaire durant les périodes d'expédition des affaires courantes**, celles-ci risquant, aux yeux de vos rapporteurs et même s'ils ne le souhaitent pas, de se reproduire en l'absence de majorité absolue impliquant de fait la recherche de coalitions parlementaires.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 4 *octies* [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires)

Octroi d'un intérêt à agir en période d'expédition des affaires courantes

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} de la proposition de loi octroie un **intérêt à agir aux présidents des assemblées parlementaires et aux présidents des commissions permanentes** pour effectuer un recours pour excès de pouvoir à l'encontre des **actes réglementaires et individuels pris, lorsque le Gouvernement expédie les affaires courantes**, par le Président de la République, par le Premier ministre et par les ministres ainsi qu'à l'encontre des **décisions préfectorales**, prises durant la même période, **de dérogation à des normes réglementaires**.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La dernière modification de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires résulte de l'article 1^{er} de la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France, qui a modifié l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance pour étendre, à compter du 1^{er} juillet 2025, le champ des personnes concernées par les obligations relatives aux représentants d'intérêts aux personnes agissant pour le compte d'un mandant étranger qui entretient en relation avec un parlementaire, avec un collaborateur parlementaire ou avec les agents des services des assemblées parlementaires.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Alors que le juge administratif n'a, à ce jour, **jamais reconnu d'intérêt à agir à des parlementaires en cette seule qualité** pour effectuer un recours pour excès de pouvoir, de **nombreuses initiatives émanant de députés et de sénateurs proposent d'octroyer un intérêt à agir** à certains parlementaires à l'encontre de certains actes administratifs.

A. UN INTÉRÊT À AGIR NÉCESSAIRE POUR EFFECTUER UN RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

Le recours pour excès de pouvoir est, en droit administratif, le recours contentieux « *qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la*

légalité »⁽¹⁾. Il se distingue ainsi du recours de plein contentieux (ou de pleine juridiction), qui résulte d'un litige entre l'administration et un administré.

Le recours pour excès de pouvoir n'est pas ouvert à tous les citoyens, bien qu'il soit largement ouvert en pratique. Pour l'introduire, un requérant – qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale – doit disposer d'un **intérêt à agir, c'est-à-dire d'un intérêt personnel, direct et certain à contester la décision attaquée.**

Les critères définissant cet intérêt à agir sont principalement jurisprudentiels, même s'ils sont parfois inscrits dans la loi : tel est par exemple le cas en matière de contestation du résultat de certaines élections, l'article L. 248 du code électoral disposant par exemple que « *tout électeur et tout éligible a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune devant le tribunal administratif* ».

Il faut en outre avoir capacité à agir, c'est-à-dire être apte à déposer un recours devant un tribunal, ce qui exclut, pour les personnes physiques, les personnes mineures ainsi que celles sous tutelle.

B. L'ABSENCE D'INTÉRÊT À AGIR ÈS-QUALITÉS RECONNU AUX PARLEMENTAIRES

En l'état actuel de la jurisprudence, le juge administratif ne reconnaît pas un intérêt à agir aux parlementaires en cette seule qualité.

1. Des stratégies de contournement et d'évitement adoptées par le juge administratif jusqu'en 2011

Le juge administratif a **ponctuellement pu refuser de reconnaître un intérêt à agir à des parlementaires contre certains actes** : tel fut par exemple le cas pour des députés contestants, en cette qualité, la nomination du président de la Commission de la concurrence⁽²⁾ ou encore d'un député contestant la légalité d'un décret portant délégation de signature⁽³⁾.

Toutefois, lorsque la contestation par un parlementaire d'un acte reposait sur **une atteinte aux prérogatives du Parlement** – un empiètement dans le domaine de la loi tel qu'il résulte de l'article 34 de la Constitution, ont encore un défaut de prise des mesures réglementaires d'application d'une loi –, le Conseil d'État s'est refusé, jusqu'en 2011, à se prononcer sur la question de l'intérêt à agir *ès-qualités* d'un

(1) Conseil d'État, Assemblée, 17 février 1950, Dame Lamotte.

(2) Conseil d'État, 20 novembre 1981, Schwartz et Martin.

(3) Conseil d'État, 27 février 1987, Noir.

parlementaire. Il a, pour cela, souvent **utilisé une stratégie soit de « contournement », soit d'« évitement » de la question :**

– la stratégie de contournement consiste à reconnaître au parlementaire requérant un **intérêt à agir sur le fondement d'une de ses autres qualités**. Ainsi, lorsque M. Didier Migaud, député et ancien rapporteur général du budget, a contesté en 2002 le refus du ministre du budget de mettre en œuvre le mécanisme de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) dite « flottante », le Conseil d'État a estimé « *que la qualité de consommateur de produits pétroliers, dont [il se prévalait], [suffisait] à lui conférer un intérêt pour agir* »⁽¹⁾, sans se prononcer sur sa qualité de parlementaire ;

– la stratégie d'évitement consiste quant à elle à ne pas « *statuer sur la recevabilité des requêtes* »⁽²⁾ en se prononçant directement sur le fond.

Certains rapporteurs publics ont parfois invité le Conseil d'État à se prononcer sur la question. C'est notamment le cas de Rémi Keller, dans ses conclusions sur l'arrêt de l'Assemblée du Conseil d'État du 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre pensée*. Après avoir rappelé que « *le parlementaire frappe depuis plusieurs décennies à la porte [du] prétoire [du Conseil] ; il ne sait toujours pas si elle lui est ouverte ou fermée* », il avait invité le Conseil à reconnaître un intérêt à agir aux parlementaires lorsque ceux-ci invoquent « *une atteinte aux prérogatives du Parlement à l'encontre d'un acte sur lequel le Parlement n'a eu aucune prise* »⁽³⁾. Suivant cette logique, devrait en revanche être irrecevable selon lui « *tout recours qui reviendrait à rouvrir devant vous un débat qui a eu lieu – ou qui aurait pu avoir lieu – devant le Parlement* ».

2. Une relative position de fermeté adoptée depuis 2011

Dans sa décision du 23 novembre 2011, *Jean-Louis Masson*, le Conseil d'État, saisi par le sénateur Masson, a **tranché par la négative la question de l'intérêt à agir des parlementaires dans un cas où était invoquée une atteinte aux prérogatives du Parlement**, considérant que le sénateur « *ne [justifiait] pas d'un intérêt lui donnant qualité pour former un recours pour excès de pouvoir contre le refus de prendre [un] décret* » d'application d'une loi.

Même si le juge administratif continue à **appliquer une stratégie d'évitement, trois décisions du Conseil d'État ultérieures**⁽⁴⁾ ont, suivant la même logique, **refusé de reconnaître à des parlementaires**, en cette seule qualité, un intérêt à agir à l'encontre d'actes même si les requérants invoquaient une atteinte aux prérogatives du Parlement.

(1) Conseil d'État, 14 mars 2003, Migaud.

(2) Conseil d'État, Assemblée, 9 juillet 2010, Fédération nationale de la libre pensée.

(3) Conseil d'État, Assemblée, 9 juillet 2010, Fédération nationale de la libre pensée.

(4) Conseil d'État, 26 avril 2013, M. DO..., n° 358456 ; Conseil d'État, 1^{er} juin 2016, M. MA..., n°389095 ; Conseil d'État, 31 décembre 2020, M. P..., n° 430925.

Selon le rapporteur public Nicolas Agnoux sur la décision du Conseil d'État du 29 janvier 2025 *Université Jean Moulin Lyon-III* – laquelle réserve d'ailleurs la question de l'intérêt à agir des parlementaires en se prononçant directement sur le fond de la requête –, cette position de fermeté du Conseil « *est principalement motivée par le souci d'éviter que des conflits opposant les pouvoirs publics [...] viennent se régler dans le prétoire du juge administratif en concurrençant les leviers de contrôle institutionnels dont dispose le Parlement pour demander au Gouvernement de lui rendre compte de son action* ».

À cet égard, vos rapporteurs tiennent à souligner qu'en période d'expédition des affaires courantes, **ces leviers de contrôle institutionnels sont fortement limités par l'impossibilité d'adopter**, à l'encontre d'un gouvernement démissionnaire, **une motion de censure** ⁽¹⁾. Cela justifie, dès lors, l'octroi d'un intérêt à agir aux parlementaires durant cette période.

Enfin, ainsi qu'ils l'ont mis en avant dans le rapport de la mission d'information *flash* sur le régime des actes administratifs pris par un gouvernement démissionnaire de 2024, vos rapporteurs soulignent avec intérêt l'hypothèse, émise par le secrétariat général du Gouvernement ⁽²⁾, **d'un assouplissement de la jurisprudence du Conseil d'État relative à l'intérêt à agir des parlementaires pour contester une ordonnance mettant en œuvre les dispositions d'un PLF ou d'un PLFSS** au-delà du délai constitutionnel de 70 jours (pour le PLF) ou de 50 jours (pour le PLFSS), « *eu égard à l'objet très particulier de l'ordonnance* ».

C. PLUSIEURS INITIATIVES PARLEMENTAIRES VISANT À OCTROYER AUX DÉPUTÉS ET AUX SÉNATEURS UN INTÉRÊT À AGIR

Plusieurs initiatives parlementaires récentes tendent à octroyer à certains parlementaires, par la loi, un intérêt à agir à l'encontre de certains actes administratifs.

1. Une proposition de loi sénatoriale adoptée en 2021

Après le rejet en 2011, par le Sénat, d'une proposition de loi du 23 décembre 2010 tendant à reconnaître une présomption d'intérêt à agir des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat en matière de recours pour excès de pouvoir, dont le champ était particulièrement large, le Sénat a **adopté, le 14 octobre 2021, une proposition de loi visant à renforcer le contrôle par le Parlement de l'application des lois**. Celle-ci insère un article 4 *octies* dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, lequel octroie aux **présidents des assemblées** parlementaires, aux **présidents de commission**

(1) Voir le D du présent I.

(2) Note relative au projet de loi de finances (PLF) et au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2025 émanant du secrétariat général du Gouvernement et diffusée par la presse.

permanente et aux **présidents des groupes** politiques ⁽¹⁾ de ces assemblées un intérêt à agir, par la voie du recours pour excès de pouvoir :

– contre le refus de prendre dans **un délai raisonnable les mesures réglementaires d’application** d’une disposition législative ;

– 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 ;

– contre un acte réglementaire autorisant la **ratification ou l’approbation d’un traité lorsque l’unique moyen soulevé est tiré de ce que cette autorisation aurait dû être accordée par la loi** en vertu de l’article 53 de la Constitution.

2. Un rapport de l’actuelle présidente de l’Assemblée nationale préconisant l’octroi d’un intérêt à agir à la Conférence des présidents de chaque assemblée

Partant du constat que dans le cadre des textes réglementaires d’application des lois, la volonté du législateur était parfois interprétée de façon contestable, la députée Yaël Braun-Pivet, alors présidente de la commission des Lois, avait estimé qu’il fallait « *ouvrir au Parlement une voie de saisine du Conseil d’État lorsqu’il [considérait] qu’un décret [était] contraire à l’esprit comme à la lettre de la loi qu’il [avait] votée* » ⁽²⁾.

Pour l’actuelle présidente de l’Assemblée, cette faculté de saisine du Conseil d’État aurait été **confiée à la Conférence des présidents de chaque assemblée**, à une majorité qualifiée, à l’encontre :

– du refus de prendre **les mesures réglementaires d’application** d’une disposition législative ;

– d’un **acte réglementaire qui irait à l’encontre de la loi**.

3. Une proposition de loi de décembre 2024 déposée par le député Jérémie Iordanoff

Le 19 décembre dernier, le député Jérémie Iordanoff a déposé, avec plusieurs de ses collègues de la majorité comme de l’opposition, une **proposition de loi n° 756 relative à l’intérêt à agir des parlementaires**.

Celle-ci prévoit, au sein d’un nouvel article L. 244 du code des relations entre le public et l’administration, que les parlementaires ont intérêt à agir devant la

(1) *Cet ajout des présidents de groupes politiques résulte de l’adoption, en séance publique, d’un amendement des membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, ayant fait l’objet d’un avis défavorable de la commission des Lois et d’un avis de sagesse du Gouvernement.*

(2) *Yaël Braun-Pivet, Plaidoyer pour un Parlement renforcé, 25 propositions concrètes pour rééquilibrer les pouvoirs, Éditions de la Fondation Jean Jaurès, décembre 2021.*

juridiction administrative contre **tout acte administratif qui méconnaîtrait les compétences et prérogatives liées aux fonctions normatives et de contrôle du Parlement**. La proposition de loi cite notamment :

- les actes liés à **l'exécution de la loi** ;
- les actes **pris par un gouvernement démissionnaire excédant manifestement** les prérogatives d'un tel gouvernement ;
- les actes pris en **application de la « LOLF »** ⁽¹⁾.

4. Une proposition de loi déposée par le président du Sénat le 12 février 2025

Le 12 février 2025, le président du Sénat Gérard Larcher et la présidente de la délégation du Bureau du Sénat en charge du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur ont déposé une **proposition de loi renforçant les pouvoirs de contrôle des assemblées parlementaires**.

Son article 1^{er} reprend le contenu de la proposition de loi visant à renforcer le contrôle par le Parlement de l'application des lois adoptée par le Sénat le 14 octobre 2021, en **élargissant le champ des actes** pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir introduit par un parlementaire :

– aux actes réglementaires **empiétant sur le domaine que la Constitution réserve à la loi** ;

– aux actes réglementaires lorsque l'un des moyens soulevés est tiré de ce qu'ils **méconnaîtraient la loi pour l'application de laquelle ils ont été pris**.

D. UNE RECOMMANDATION DU RAPPORT DE LA MISSION D'INFORMATION FLASH SUR LE RÉGIME DES ACTES ADMINISTRATIFS PRIS PAR UN GOUVERNEMENT DÉMISSIONNAIRE

Comme cela a été évoqué *supra*, en période d'expédition des affaires courantes, le Parlement ne dispose plus de son outil de contrôle le plus puissant, à savoir l'adoption d'une motion de censure : comme le rappelle le constitutionnaliste Marcel Waline, « *lorsqu'un gouvernement est déjà démissionnaire, [le contrôle de la représentation nationale] ne peut plus jouer, car sa sanction manquerait : on ne tue pas les morts, on ne renverse pas les gouvernements démissionnaires* » ⁽²⁾.

Partant de ce constat, vos rapporteurs, dans le cadre du rapport de la mission d'information *flash* sur le régime des actes administratifs pris par un gouvernement

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Marcel Waline, *Notes de jurisprudence sur l'arrêt du Conseil d'État du 4 avril 1952*, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, direction Gaston Jèze, 1952.

démissionnaire, estiment toutefois que le Parlement doit **continuer à contrôler l'action du Gouvernement démissionnaire**.

En particulier, vos rapporteurs estiment que **des interrogations peuvent survenir quant à la légalité de certains actes administratifs** pris dans cette période. Si certaines de ces interrogations pourraient trouver des réponses par le biais des outils de contrôle que conserve le Parlement, en particulier en commission, vos rapporteurs estiment que **l'octroi d'un intérêt à agir à certains parlementaires contre un acte réglementaire pris par un gouvernement démissionnaire** permettrait de rendre plus effectif ce contrôle.

Vos rapporteurs ont toutefois préconisé que cet intérêt à agir soit **limité à certains parlementaires**, afin d'éviter l'apparition d'un nombre important de recours visant à prolonger, sur le terrain juridique, des débats menés sur le plan politique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi traduit, au sein d'un nouvel article 4 *octies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, la recommandation n° 7 de la mission d'information *flash* sur le régime des actes administratifs pris par un gouvernement démissionnaire.

A. UN INTÉRÊT À AGIR LIMITÉ À CERTAINS PARLEMENTAIRES

Ce nouvel article 4 *octies* octroie ainsi **un intérêt à agir aux présidents des assemblées parlementaires et aux présidents des commissions permanentes**, en cette seule qualité, pour effectuer un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de certains actes pris lorsque le Gouvernement expédie les affaires courantes ⁽¹⁾.

Ainsi, la proposition de loi retient un périmètre similaire à celui de la proposition de loi sénatoriale de 2021, en excluant toutefois les présidents de groupes politiques, dans l'objectif de limiter les recours qui viseraient à prolonger, devant le juge, des débats menés – ou qui devraient être menés – au Parlement.

(1) Les périodes durant lesquelles le Gouvernement expédie les affaires courantes sont inscrites dans la loi par le nouvel article 5 quater de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, créé par l'article 2 de la présente proposition de loi.

B. UNE ABSENCE DE LIMITATION DES MOYENS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE SOULEVÉS

La proposition de loi initiale ne **restreint pas le champ des moyens** susceptibles d'être soulevés et **n'impose pas, non plus, qu'un moyen relatif à la compétence d'un gouvernement démissionnaire soit soulevé**, dans la mesure où :

– d'une part, le juge administratif estime de façon constante que l'« *intérêt à agir ne dépend pas du sérieux des moyens invoqués à l'appui du recours, dont l'analyse ne sera faite que dans le cadre de l'examen au fond* » ;

– d'autre part, la **compétence de l'auteur de l'acte** – en l'espèce, celle des membres d'un gouvernement démissionnaire – **est un moyen d'ordre public** soulevé d'office par le juge administratif.

C. DES ACTES ADMINISTRATIFS POUVANT FAIRE L'OBJET D'UN RECOURS LIMITÉ À CEUX POUVANT AVOIR UNE PORTÉE POLITIQUE

S'agissant du périmètre des actes administratifs pouvant faire l'objet d'un tel recours, l'article 1^{er} de la présente proposition de loi octroie aux parlementaires concernés un intérêt à agir pour effectuer un recours pour excès de pouvoir à l'encontre **des actes pris, lorsque le Gouvernement expédie les affaires courantes, par le Président de la République, par le Premier ministre et par les ministres et dont le contentieux relève du Conseil d'État** ⁽¹⁾ en application de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, à savoir :

– les ordonnances et les décrets ;

– les actes réglementaires des ministres ainsi que leurs circulaires et leurs instructions de portée générale ;

– les décrets du Président de la République pris en vertu du troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution et des articles 1^{er} et 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État ;

– les décisions ministérielles prises en matière de contrôle des concentrations économiques.

Cet intérêt à agir serait également octroyé **à l'encontre des actes individuels pris par les ministres** ⁽²⁾, dont le contentieux ne relève pas du Conseil d'État. Il est en effet apparu, au cours de la période d'expédition des affaires courantes de l'été 2024, que l'édition de certains actes individuels était susceptible de soulever des

(1) 1° à 4° du II de l'article 5 quater de l'ordonnance du 17 novembre 1958, créé par l'article 2 de la présente proposition de loi.

(2) 2° du II du même article 5 quater.

interrogations, politiques ou juridiques, quant à la possibilité de les prendre en période d'affaires courantes :

– la nomination de membres de cabinets de ministres démissionnaires à des fonctions autres que celles auxquelles il est pourvu en Conseil des ministres ⁽¹⁾ ;

– la délivrance d'un agrément, en l'espèce celui de l'association Anticor pour se constituer partie civile ⁽²⁾ ;

– l'édiction de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (Micas), qui, selon le tribunal administratif d'Amiens, relève toutefois du périmètre des affaires courantes ⁽³⁾.

Enfin, l'article 1^{er} de la proposition de loi octroie également aux mêmes parlementaires un **intérêt à agir à l'encontre des décisions préfectorales de dérogation à des normes** arrêtées par l'administration de l'État ⁽⁴⁾.

*

* *

Ainsi qu'ils l'expliquaient dans le rapport de la mission d'information *flash* sur le régime des actes administratifs pris par un Gouvernement démissionnaire, vos rapporteurs **ne considèrent pas** que l'octroi d'un intérêt à agir à certains parlementaires tel qu'il est prévu par la présente proposition de loi **porte atteinte à la séparation des pouvoirs**.

Ainsi que le souligne le Sénat dans son rapport sur la proposition de loi adoptée par le Sénat le 14 octobre 2021, l'octroi d'un intérêt à agir à certains parlementaires en cette qualité « **ne crée pas de nouveaux recours mais aménage un recours existant, déjà largement ouvert par le juge [...]** et parfois spécifiquement adapté par le législateur pour certaines catégories de requérants » ⁽⁵⁾. Il ne changerait par ailleurs pas l'objet du recours pour excès de pouvoir.

Enfin, dans le silence de la Constitution de 1958 sur les modalités d'expédition des affaires courantes par un gouvernement démissionnaire, vos rapporteurs considèrent que l'argument selon lequel **les rapports entre le Parlement et le Gouvernement sont exclusivement régis par le titre V de la**

(1) Rapport de la mission d'information flash sur le régime des actes administratifs pris par un gouvernement démissionnaire, pp. 41 et 42.

(2) Ibid, pp. 40 et 41.

(3) Ibid, pp. 45 et 46.

(4) 5^o du II dudit article 5 quater.

(5) Rapport n° 25, enregistré à la Présidence du Sénat le 6 octobre 2021, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi tendant à reconnaître aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir, par Mme Maryse Carrère, sénatrice.

Constitution *Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement* ⁽¹⁾ **ne peut être appliqué à un intérêt à agir circonscrit aux actes pris en période d'expédition des affaires courantes.**

*

* *

Article 2

(art. 5 *quater* [nouveau] de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires)

Renforcement du contrôle du Parlement en période d'expédition des affaires courantes

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Sur le modèle de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, l'article 2 de la proposition de loi prévoit une **information du Parlement sur l'activité du Gouvernement en période d'affaires courantes**, en permettant à l'Assemblée nationale et au Sénat de pouvoir **requérir toute information complémentaire** dans le cadre du contrôle de l'expédition des affaires courantes.

Il prévoit en outre **la remise d'un rapport du nouveau Gouvernement au Parlement** établissant le bilan de la période d'expédition des affaires courantes qui a précédé.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La dernière modification de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires résulte de l'article 1^{er} de la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France, qui a modifié l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance pour étendre, à compter du 1^{er} juillet 2025, le champ des personnes concernées par les obligations relatives aux représentants d'intérêts aux personnes agissant pour le compte d'un mandant étranger qui entretient en relation avec un parlementaire, avec un collaborateur parlementaire ou avec les agents des services des assemblées parlementaires.

(1) *Cet argument a notamment été soulevé par le sénateur Jean-René Lecerf, dans son rapport n° 278 enregistré à la Présidence du Sénat le 2 février 2011, fait au nom de commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi tendant à reconnaître une présomption d'intérêt à agir des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat en matière de recours pour excès de pouvoir.*

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE CONSTAT D'UN FAIBLE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE LORS DES PÉRIODES D'AFFAIRES COURANTES EN 2024

Alors que la période d'expédition des affaires courantes par le Gouvernement démissionnaire à l'été 2024 a duré 67 jours – une durée inédite sous la V^e République –, le rapport de la mission d'information *flash* sur le régime des actes administratifs pris par un gouvernement démissionnaire a mis en avant, durant cette période, la **faiblesse du contrôle parlementaire**, que ce soit lorsque le Parlement ne siégeait pas ou pendant la session de droit ouverte pour quinze jours à compter du 18 juillet 2024.

En effet, même si vos rapporteurs ont constaté que le Gouvernement démissionnaire avait assuré l'expédition des affaires courantes **dans le respect de la doctrine élaborée par le Secrétariat général du Gouvernement**, elle-même fondée sur la jurisprudence du Conseil d'État, un tel gouvernement conserve des compétences et peut potentiellement les outrepasser. Dès lors, l'existence d'un contrôle parlementaire constitue, aux yeux de vos rapporteurs, **une exigence démocratique fondamentale**.

1. Une activité gouvernementale réduite à l'été 2024

La période d'expédition des affaires courantes à l'été 2024 a vu la publication d'un **nombre d'actes réduit de plus de moitié par rapport à la même période au cours des années précédentes**. Vos rapporteurs ont ainsi recensé, au *Journal officiel*, 340 décrets et 1 650 arrêtés publiés entre le 16 juillet et le 22 septembre 2024, contre 774 décrets et 2 540 arrêtés à la même époque en 2023. Les décrets publiés se répartissaient comme suit :

- 62 décrets réglementaires, dont 20 décrets en Conseil d'État ;
- 236 décrets individuels, dont 9 décrets en conseil des ministres pour des nominations d'ambassadeurs ;
- 38 décrets relatifs à des procédures de naturalisation, de dénaturalisation ou de déchéance de nationalité.

Vos rapporteurs ont, à l'époque, **constaté une réelle retenue dans les mesures édictées tant en matière réglementaire qu'individuelle** par le Gouvernement.

Si les auditions qu'ils ont conduites dans le cadre de la mission les ont **ponctuellement conduits à s'interroger sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire** pour prendre certains actes, vos rapporteurs n'ont pas constaté de violation manifeste ou importante du périmètre des affaires courantes durant cette période.

2. Un faible contrôle parlementaire de l'expédition des affaires courantes à l'été 2024

Vos rapporteurs ont, dans le cadre du rapport de la mission d'information *flash*, documenté le constat d'un **faible contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement démissionnaire à l'été 2024**.

Certes, l'expédition des affaires courantes s'est intégralement déroulée alors que **le Parlement n'était pas réuni en session ordinaire**. Bien qu'une **session de droit ait été ouverte le 18 juillet 2024** pour une durée de quinze jours, elle n'a pas donné lieu à un contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement démissionnaire, ce qui s'est notamment traduit par l'absence de séances de questions durant la période.

Par ailleurs, à l'issue des élections législatives de 2024, l'Assemblée nationale n'a pas autorisé le dépôt de nouvelles **questions écrites** tant que le Gouvernement était démissionnaire.

Enfin, vos rapporteurs ont par ailleurs constaté que **les commissions se sont peu réunies pendant cette période, ce qui n'a pas permis de réaliser un contrôle satisfaisant de l'action du Gouvernement démissionnaire**, malgré la réalisation de quelques auditions pouvant s'apparenter à un contrôle de l'activité du Gouvernement démissionnaire ⁽¹⁾.

3. Une prise de conscience de l'importance du contrôle parlementaire lors de la période d'affaires courantes de décembre 2024

À la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale, le 4 décembre 2024, d'une motion de censure déposée en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, le Gouvernement démissionnaire a assuré l'expédition des affaires courantes entre le 5 décembre 2024 et le 23 décembre 2024 ⁽²⁾, date à laquelle ont été nommés les membres du Gouvernement de François Bayrou, d'abord sous la

(1) Vos rapporteurs ont relevé les auditions suivantes :

- l'audition, par la commission des finances de l'Assemblée nationale le lundi 9 septembre 2024, des ministres démissionnaires MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et Thomas Cazenave, ministre délégué, chargé des comptes publics, sur la situation budgétaire de l'année 2024. Il s'agit, aux yeux de vos rapporteurs, de la seule audition au cours de laquelle la compétence du Gouvernement démissionnaire a explicitement fait l'objet de questions des parlementaires ;
 - les tables rondes, organisées par la commission des affaires culturelles et de l'éducation le mercredi 11 septembre, sur la rentrée scolaire, réunissant des représentants des syndicats représentatifs d'enseignants ;
 - l'audition, par la commission des affaires culturelles et de l'éducation le mercredi 18 septembre, de Mme Caroline Pascal, directrice générale de l'enseignement scolaire, sur la rentrée scolaire ;
 - l'audition, par la commission des affaires étrangères le mercredi 18 septembre, de M. Pierre Heilbronn, envoyé spécial du président de la République française pour l'aide et la reconstruction de l'Ukraine.
- Notre commission des Lois avait également été convoquée, dans les derniers jours de la période d'affaires courantes, pour auditionner M. Laurent Nuñez, préfet de police de Paris, sur le bilan des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Cette audition s'est toutefois déroulée le mercredi 25 septembre, une fois le nouveau Gouvernement nommé.

(2) Décret du 23 décembre 2024 relatif à la composition du Gouvernement.

direction de M. Michel Barnier puis, à compter du 13 décembre, sous celle de M. François Bayrou.

Contrairement à l'été 2024, le Parlement siégeait en session ordinaire durant cette période. Vos rapporteurs estiment que le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement démissionnaire a été plus important qu'à l'été 2024, même s'il pourrait, à leurs yeux, être encore renforcé.

Vos rapporteurs observent avec satisfaction que, contrairement à l'été 2024, **le dépôt de questions écrites est resté possible** durant l'ensemble de la période d'expédition des affaires courantes.

Par ailleurs, les commissions permanentes ont continué à se réunir, notamment pour contrôler l'action du Gouvernement démissionnaire. Ainsi, en matière de contrôle de l'action gouvernementale :

– la commission des finances a poursuivi, par diverses auditions, ses travaux menés pour étudier et rechercher les causes de la variation et des écarts des prévisions fiscales et budgétaires des administrations publiques pour les années 2023 et 2024. Elle a également **auditionné, mercredi 11 décembre, les ministres démissionnaires MM. Antoine Armand, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et Laurent Saint-Martin, ministre auprès du Premier ministre, sur le projet de loi spéciale** prévue par l'article 45 de la LOLF, qui a d'ailleurs été adopté par l'Assemblée nationale le lundi 16 décembre, alors que le Gouvernement expédiait les affaires courantes ;

– la commission des affaires étrangères a notamment auditionné mercredi 11 décembre, à huis clos, M. Brice Roquefeuil, directeur de l'Europe continentale au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, sur le jour d'après la guerre en Ukraine. Elle a également auditionné, **mercredi 18 décembre, M. Jean-Noël Barrot, ministre démissionnaire de l'Europe et des affaires étrangères**, sur la situation en Syrie ⁽¹⁾.

– la commission de la défense nationale et des forces armées a notamment auditionné, le mercredi 18 décembre, M. Benjamin Gallezot, délégué interministériel aux approvisionnements en minerais et métaux stratégiques, sur les problématiques d'approvisionnement et de relocalisation dans le cadre d'une économie de guerre.

Outre pour l'examen du projet de loi spéciale, l'Assemblée s'est réunie le mardi 17 décembre, en séance publique, pour une séance de questions au nouveau Premier ministre François Bayrou – même si celui-ci avait été nommé le 13 décembre ⁽²⁾, le Gouvernement a continué d'expédier les affaires courantes jusqu'au 23 décembre, date à laquelle ont été nommés les membres de son Gouvernement.

(1) Cf. infra.

(2) Décret du 13 décembre 2024 portant nomination du Premier ministre.

C'est enfin durant cette période que notre commission des Lois a **examiné le rapport de la mission d'information *flash*** sur le régime des actes administratifs pris par un gouvernement démissionnaire, dont vos rapporteurs espèrent modestement **qu'il a contribué à la réflexion des parlementaires sur le rôle du Parlement en période d'expédition des affaires courantes.**

Enfin, vos rapporteurs tiennent à souligner que l'enjeu du contrôle parlementaire de l'expédition des affaires courantes n'a rien de théorique et qu'en décembre 2024, plusieurs questions d'actualité ont justifié un tel contrôle :

– c'est tout d'abord le cas de **la chute, le 8 décembre 2024, du régime de Bachar al-Assad, en Syrie.** Vos rapporteurs tiennent à **saluer l'initiative de la commission des affaires étrangères** d'avoir auditionné, le mercredi 18 décembre, le ministre démissionnaire de l'Europe et des affaires étrangères, M. Jean-Noël Barrot, sur la question (*cf. supra*). La chute du régime Syrien a toutefois donné lieu à des **annonces, par voie de presse, du ministre démissionnaire de l'Intérieur et des Outre-mer, M. Bruno Retailleau, relatives à la suspension de l'examen des demandes d'asile** émanant de ressortissants syriens. **Ces annonces n'ont pas manqué d'interroger vos rapporteurs** pour trois raisons :

- premièrement car il est discutable de considérer qu'elles relèvent du périmètre des affaires courantes ;

- deuxièmement car elles ne semblent pas satisfaire l'exigence de sobriété prônée par le SGG ⁽¹⁾ ;

- dernièrement car, en tout état de cause, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), compétent pour examiner les demandes d'asile, « **exerce en toute impartialité** [ses missions] *et ne reçoit, dans leur accomplissement, aucune instruction* » ⁽²⁾ ;

– c'est ensuite le **cyclone Chido, qui a touché Mayotte** le 14 décembre 2024, sur lequel ont porté six des onze questions posées au Premier ministre François Bayrou en séance publique à l'Assemblée le mardi 17 décembre. L'urgence de la situation a justifié la prise de mesures réglementaires par le Gouvernement démissionnaire, au premier rang desquels le décret n° 2024-1184 du 18 décembre 2024 portant déclaration de l'état de calamité naturelle exceptionnelle à Mayotte. Elle a également justifié la saisine, par le Gouvernement démissionnaire, du Conseil d'État sur un projet de loi d'urgence pour Mayotte. Vos rapporteurs notent ainsi avec intérêt qu'« **eu égard à l'urgence qui s'attache à l'adoption des mesures prévues par le projet de loi** » et partant du constat « *qu'un nouveau Gouvernement n'a pas été nommé à la date à laquelle il adopte son avis* », le Conseil d'État a estimé, dans son avis ⁽³⁾, « *qu'un gouvernement chargé des affaires courantes est **compétent pour***

(1) Note du secrétariat général du Gouvernement du 19 juillet 2024.

(2) Article L. 121-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(3) Avis du Conseil d'État du 22 décembre 2024 sur un projet de loi d'urgence pour Mayotte.

soumettre à la délibération du conseil des ministres ce projet de loi, le déposer sur le bureau de l'une des assemblées et, le cas échéant, en soutenir la discussion devant les assemblées parlementaires », ainsi qu'il l'avait considéré pour le projet de loi spéciale ⁽¹⁾.

Enfin, et bien que la note du SGG du 19 juillet 2024 indique aux ministres démissionnaires que « *les travaux de préparation de textes ou de dossiers dépassant le cadre des affaires courantes (y compris la tenue de réunions interministérielles ou la saisine d'instances consultatives) peuvent se poursuivre* », vos rapporteurs s'interrogent sur **la possibilité de maintenir à l'ordre du jour de telles instances l'examen de projets de textes particulièrement sensibles politiquement**. La question s'est ainsi posée, en décembre 2024, pour **un projet de décret abaissant la rémunération maintenue en congé de maladie pour les agents publics contractuels**, que le ministre de la fonction publique, de la simplification et de la transformation de l'action publique M. Guillaume Kasbarian souhaitait initialement maintenir – avant de l'en retirer – à l'ordre du jour du Conseil commun de la fonction publique du 11 décembre 2024.

B. UN RENFORCEMENT SOUHAITÉ DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE, SUR LE MODÈLE DE L'ÉTAT D'URGENCE

Partant du constat, évoqué *supra*, que les moyens de contrôle de l'action gouvernementale dont dispose le Parlement sont réduits en période d'affaires courantes, vos rapporteurs, dans le cadre du rapport de la mission d'information *flash* sur le régime des actes administratifs pris par un gouvernement démissionnaire, ont estimé qu'il était utile, au regard de sa souplesse, de renforcer le **contrôle en commission** afin de s'assurer que le Gouvernement démissionnaire respecte le périmètre des affaires courantes.

Celui-ci peut – et doit – **être amélioré et renforcé à droit constant**, ainsi que l'ont proposé vos rapporteurs dans le cadre de leur recommandation de bonne pratique n° 2. Vos rapporteurs ont ainsi suggéré que les ministres puissent présenter, en commission, la manière dont ils entendent expédier les affaires courantes, les actes susceptibles d'entrer dans ce cadre et, plus largement, rendre compte de leurs déplacements et de leurs actions de communication. Les commissions pourraient, si nécessaires, se doter **des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête**, comme le permet l'article 5 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

À moyen terme, vos rapporteurs, par leur recommandation n° 3, ont jugé utile de **consacrer dans la loi un droit d'information du Parlement sur l'activité du Gouvernement démissionnaire, sur le modèle du contrôle parlementaire de l'état d'urgence** ainsi que de celui, durant l'épidémie de covid-19, de l'état d'urgence sanitaire.

(1) Avis du Conseil d'État du 10 décembre 2024 relatif à l'interprétation de l'article 45 de la LOLF, pris pour l'application du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution.

1. L'information du Parlement en période d'état d'urgence

a. *L'obligation d'information du Parlement prévue par la loi du 3 avril 1955*

Depuis 2015, le Parlement dispose de prérogatives de contrôle de l'action du Gouvernement renforcées en période d'état d'urgence.

En effet, l'article 4-1 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ⁽¹⁾, créé par la loi du 20 novembre 2015 ⁽²⁾ qui a fait suite aux attentats du 13 novembre 2015, prévoit que « *l'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence* » et qu'ils « *peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* ». Cet article a été complété par la loi du 21 juillet 2016 ⁽³⁾, dont l'article 2 a précisé que « *les autorités administratives [transmettent à l'Assemblée nationale et au Sénat] sans délai copie de tous les actes pris en application de la présente loi* ».

b. *La mise en œuvre du contrôle du Parlement lors de l'état d'urgence décrété en 2015*

Dès le début de l'état d'urgence décrété le 14 novembre 2015⁽⁴⁾, l'Assemblée nationale et le Sénat et, plus particulièrement en leur sein, leurs commissions des Lois, ont mis en œuvre un **contrôle approfondi de l'action du Gouvernement**.

Ainsi, le 27 novembre 2015, la commission des Lois du **Sénat** a créé un **comité de suivi de l'état d'urgence**. Quelques jours plus tard, le 2 décembre 2015, la commission des Lois de l'Assemblée nationale, sur proposition de son président M. Jean-Jacques Urvoas, a défini les grandes orientations de son contrôle des mesures prises durant l'état d'urgence.

Au sein de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, une **mission permanente de suivi a été confiée au président de la commission** ⁽⁵⁾, qui avait été rapporteur sur le projet de loi de prorogation de l'état d'urgence, et à son vice-président issu du groupe Les Républicains M. Jean-Frédéric Poisson. Sur la base de la procédure prévue aux articles 145-1 et 145-3 du Règlement de l'Assemblée nationale ⁽⁶⁾, la commission des Lois a été dotée, à partir du 4 décembre 2015 et pour

(1) Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

(2) Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

(3) Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

(4) Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

(5) Travaux parlementaires du contrôle de l'état d'urgence par la commission des Lois de l'Assemblée nationale : <https://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/contrôle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence>

(6) Articles du Règlement de l'Assemblée nationale précisant les modalités d'application de l'article 5 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

une durée totale de six mois ⁽¹⁾, des **prérogatives attribuées aux commissions d'enquête** pour assurer cette mission de contrôle et d'évaluation des mesures prises par l'administration pendant l'état d'urgence.

Dans un premier temps, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a exercé son contrôle en **saisissant le ministre de l'Intérieur** afin d'obtenir des précisions sur certaines mesures prises. Elle a également **saisi le Conseil d'État et le Défenseur des droits** afin de croiser les sources d'information, et réalisé des déplacements dans plusieurs départements. Dans un second temps, la commission des Lois a poursuivi son contrôle sur la base de données statistiques et qualitatives relatives aux mesures prises transmises par le Gouvernement. Les travaux de la commission des Lois de l'Assemblée ont fait l'objet d'un rapport d'information, publié le 6 décembre 2016 ⁽²⁾.

Au Sénat, le comité de suivi de l'état d'urgence, dont le rapporteur spécial était M. Michel Mercier, a exercé un contrôle similaire à celui de la commission des Lois de l'Assemblée nationale ⁽³⁾. Le comité de suivi a ainsi organisé plusieurs auditions et déplacements, et requis des informations auprès du ministre de l'Intérieur. À quatre reprises, entre décembre 2015 et juillet 2017, le Sénat a conféré ⁽⁴⁾ à la commission des Lois les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête.

c. La mise en œuvre du contrôle du Parlement lors de l'état d'urgence décrété en mai 2024 en Nouvelle-Calédonie

À la suite de la déclaration de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie le 15 mai 2024 ⁽⁵⁾, l'Assemblée nationale et le Sénat ont été informés par le Gouvernement des mesures administratives et réglementaires prises dans ce cadre.

Des communications régulières ont été organisées entre le ministère de l'Intérieur et des outre-mer et la commission des Lois de l'Assemblée nationale, qui avait désigné MM. Sacha Houlié et Davy Rimane comme co-rapporteurs. Ces travaux ont donné lieu à une **communication sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie, qui a été présentée à la commission le mercredi 29 mai 2024.**

(1) La commission des Lois de l'Assemblée nationale a été dotée des prérogatives d'une commission d'enquête pour une période initiale de trois mois, renouvelée une fois.

(2) Rapport d'information n° 4281, enregistré à la Présidence du Sénat le 6 décembre 2015, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, par MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson, députés.

(3) Travaux parlementaires du comité de suivi de l'état d'urgence du Sénat : <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/commissions/commission-des-lois/archives-1/comite-de-suivi-de-letat-durgence.html>

(4) En application de l'article 5 ter de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

(5) Décret n° 2024-436 du 15 mai 2024 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

La commission des Lois du Sénat avait quant à elle annoncé, au cours de sa réunion du mercredi 22 mai 2024, le lancement d'une mission de suivi et de contrôle de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie si celui-ci était prolongé au-delà de douze jours – ce qui n'était possible que par la loi, en application de l'article 2 de la loi du 3 avril 1955. L'état d'urgence ayant duré douze jours – il a été levé le lundi 27 mai –, la mission de suivi sénatoriale n'a pas été constituée.

2. L'information du Parlement en période d'état d'urgence sanitaire

a. L'obligation d'information du Parlement prévue par la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

Durant l'épidémie de covid-19, le Parlement **disposait de prérogatives de contrôle renforcées**. Ces prérogatives, prévues par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, s'inspiraient de celles prévues par la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Ainsi, l'article 2 de la loi du 23 mars 2020 avait introduit, dans le code de la santé publique, un article L. 1313-13, en vigueur du 24 mars 2020 au 1^{er} août 2022, qui disposait que « *l'Assemblée nationale et le Sénat [étaient] informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement au titre de l'état d'urgence sanitaire* ». De la même façon que pour le contrôle parlementaire de l'état d'urgence prévu par la loi de 1955, « *l'Assemblée nationale et le Sénat [pouvaient] requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* ». Contrairement à la loi de 1955, l'article L. 1313-13 du code de la santé publique ne prévoyait cependant pas d'obligation de transmission au Parlement de la « *copie de tous les actes* » pris en application de l'état d'urgence sanitaire.

b. La mise en œuvre du contrôle du Parlement en période d'état d'urgence sanitaire

Pour assurer le contrôle de l'action du Gouvernement durant l'état d'urgence sanitaire, l'Assemblée nationale et le Sénat ont mobilisé, de façon différente, leurs prérogatives de contrôle.

i. À l'Assemblée nationale

À l'Assemblée, la Conférence des présidents a créé, le 17 mars 2020, une **mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de covid-19**.

Présidée par le président de l'Assemblée nationale M. Richard Ferrand, la mission a confié la fonction de co-rapporteur aux huit présidents des commissions permanentes de l'Assemblée. La mission a bénéficié de la **transmission hebdomadaire par le Premier ministre d'informations sur les mesures prises par le Gouvernement** dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

La mission d'information a en outre procédé à l'audition des principaux acteurs impliqués dans la gestion de l'état d'urgence sanitaire et exercé son contrôle par le biais de demandes écrites. Enfin, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale ont également été sollicitées afin d'approfondir certaines thématiques. Ainsi, la commission des Lois a notamment concentré ses travaux sur l'utilisation des innovations numériques pour lutter contre l'épidémie, sur les enjeux liés à la sécurité publique et à la justice ainsi que sur le rôle des collectivités territoriales dans la crise. Les travaux de la mission d'information ont fait l'objet d'un **premier rapport d'information**, publié le 3 juin 2020 ⁽¹⁾.

À la suite de sa réunion du 3 juin 2020, la mission d'information a entamé une seconde phase dans ses travaux en **se dotant des prérogatives d'une commission d'enquête**. Désormais présidée par Mme Brigitte Bourguignon et avec comme rapporteur M. Éric Ciotti, la mission d'information a poursuivi ses travaux et effectué 56 auditions durant cette seconde période. Le 2 décembre 2020, la mission d'information a rendu un **second rapport en conclusion de ses travaux d'enquête** ⁽²⁾ avant de mettre fin à ses travaux le 27 janvier 2021.

Après cette date, et en application de l'article L. 1313-13 du code de la santé publique, l'Assemblée a continué à recevoir, de la part du Gouvernement, des **documents relatifs à la gestion de la crise sanitaire**, tels que les rapports trimestriels relatifs à la gestion de la crise sanitaire, les rapports d'étape hebdomadaires sur les mesures prises dans le cadre de la sortie de l'état d'urgence sanitaire ainsi qu'un rapport sur l'impact du passe sanitaire.

ii. Au Sénat

Le Sénat, à la différence de l'Assemblée nationale, a initialement choisi de confier le contrôle des mesures prises par le Gouvernement en application de l'état d'urgence sanitaire à sa commission des Lois, qui a constitué en son sein une **mission contrôle et de suivi des mesures prises** en application de la loi d'urgence du 23 mars 2020.

Créée en mars 2020, la mission était présidée par le président de la commission des Lois M. Philippe Bas et était composée de 11 sénateurs issus de tous les groupes politiques. La mission a mené 61 auditions entre avril et juin 2020. Ses travaux ont fait l'objet d'un rapport d'information publié le 8 juillet 2020 ⁽³⁾.

(1) *Rapport d'information n° 3053, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 3 juin 2020, fait au nom de la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid-19, par M. Richard Ferrand, député.*

(2) *Rapport d'information n° 3633, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 2 décembre 2020, fait au nom de la mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-Covid-19 (dotée des pouvoirs d'enquête), par M. Éric Ciotti, député.*

(3) *Rapport d'information n° 608, enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2020, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la mise en œuvre de l'état d'urgence, par MM. Philippe Bas, François-Noël Buffet et Pierre-Yves Collombat, sénateurs, Mmes Nathalie Delattre, Jacqueline Eustache-Brinio et Françoise Gatel, sénatrices, et MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Alain Richard et Jean-Pierre Sueur et Dany Wattebled, sénateurs.*

Le 30 juin 2020, le Sénat a par ailleurs décidé, en séance publique, de créer une **commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies** à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion. Réunie pour la première fois le 2 juillet 2020, la commission d'enquête a conduit des auditions jusqu'au mois d'octobre 2020 ; son rapport a été rendu public le 8 décembre 2020 ⁽¹⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 2 de la présente proposition de loi traduit, au sein d'un nouvel article 5 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les recommandations n^{os} 3 et 4 du rapport de la mission d'information *flash* sur le régime des actes administratifs pris par un gouvernement démissionnaire.

A. UNE INFORMATION DU PARLEMENT SUR LE MODÈLE DE L'ÉTAT D'URGENCE

Le I de l'article 2, qui traduit la recommandation n° 3 du rapport de la mission d'information *flash*, inscrit dans la loi une information du Parlement sur l'activité du Gouvernement en période d'affaires courantes, sur le modèle de l'information prévue à l'article 4-1 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. De façon incidente et sans préjudice d'une éventuelle modification de la Constitution élargissant les périodes durant lesquelles la compétence du Gouvernement est limitée aux affaires courantes ⁽²⁾, le I définit ces périodes comme celles résultant :

– soit de **l'acceptation**, par le Président de la République, **de la démission du Gouvernement**, conformément au premier alinéa de l'article 8 de la Constitution ;

– soit de **l'adoption**, par l'Assemblée nationale, **d'une motion de censure** (alinéas 2 et 3 de l'article 49 de la Constitution) ou de la **désapprobation du programme ou d'une déclaration de politique générale du Gouvernement** (premier alinéa du même article 49), le Premier ministre étant alors dans l'obligation de remettre au Président de la République la démission du Gouvernement, conformément à l'article 50 de la Constitution.

(1) Rapport n° 199, enregistré à la Présidence du Sénat le 8 décembre 2020, fait au nom de la commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion, par Mme Catherine Deroche, sénatrice, M. Bernard Jomier, sénateur et Mme Sylvie Vermeillet, sénatrices.

(2) Votre rapporteure Léa Balage El Mariky, ainsi qu'elle l'expliquait dans le rapport de la mission d'information flash, estime que le déclenchement d'une dissolution ôte la légitimité du Gouvernement en fonction au moment de la dissolution et préconise, en conséquence, de préciser, à l'article 12 de la Constitution, qu'en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, le Gouvernement assure l'expédition des affaires courantes jusqu'à la nomination d'un nouveau gouvernement à l'issue des élections législatives.

B. UNE TRANSMISSION SANS DÉLAI DES ACTES AYANT UNE PORTÉE POLITIQUE

Le II du présent article prévoit la transmission sans délai à l'Assemblée nationale et au Sénat des actes pouvant faire l'objet, en application de l'article 1^{er} de la proposition de loi, d'un recours pour excès de pouvoir introduit par des parlementaires en cette seule qualité. Il s'agit ainsi :

- des ordonnances et des décrets ;
- des actes réglementaires des ministres ainsi que de leurs circulaires et de leurs instructions de portée générale ;
- des décrets du Président de la République pris en vertu du troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution et des articles 1^{er} et 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État ;
- des décisions ministérielles prises en matière de contrôle des concentrations économiques.

Devront également être transmis les **actes individuels pris par les ministres**, certains d'entre eux étant susceptibles de soulever des interrogations, politiques ou juridiques, quant à la possibilité de les édicter en période d'affaires courantes ⁽¹⁾.

Devront par ailleurs être transmises les **décisions préfectorales de dérogation à des normes** arrêtées par l'administration de l'État, le ministre les ayant édictées n'étant plus forcément compétent pour les modifier en période d'affaires courantes.

L'Assemblée nationale et le Sénat devront en outre être **informés sans délai des déplacements, des conférences de presse et des communiqués de presse ministériels** tenus ou diffusés pendant cette période. En effet, bien qu'ils ne soient *a priori* pas susceptibles de recours devant le juge administratif, la doctrine gouvernementale élaborée par le secrétariat général du Gouvernement ⁽²⁾ :

- **tend à limiter les déplacements** qui ne s'inscrivent pas dans la conduite des affaires courantes ;
- **restreint la communication gouvernementale** aux sujets qui ne peuvent pas attendre et proscrit, en principe, les rencontres avec la presse dans l'enceinte des ministères.

(1) Voir le commentaire de l'article 1^{er} de la proposition de loi.

(2) Note du secrétariat général du Gouvernement du 19 juillet 2024.

Enfin, le II de l'article 2 de la proposition de loi permet à l'Assemblée nationale et au Sénat de pouvoir requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle de l'expédition des affaires courantes.

C. LA REMISE D'UN RAPPORT AU PARLEMENT À L'ISSUE DE LA PÉRIODE D'AFFAIRES COURANTES

Le III de l'article 2, qui traduit la recommandation n° 4 du rapport de la mission d'information *flash*, prévoit la **remise au Parlement**, par le nouveau Gouvernement, d'un **rapport établissant le bilan de la période d'expédition des affaires courantes** qui a précédé. Il **sous-entend ainsi que la période d'expédition des affaires courantes prend fin à compter de la nomination des membres d'un nouveau Gouvernement** – et non à compter de la nomination du nouveau Premier ministre – conformément à la jurisprudence administrative ⁽¹⁾.

*

* *

(1) Conseil d'État, 27 juillet 2001, Association de droit allemand « Stiftung Jean Arp und Sophie Taeuber ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Secrétariat général du Gouvernement (SGG)**
 - Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement
- **Cabinet de M. Patrick Mignola, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement**
 - M. Julien Autret, directeur de cabinet
- **Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)**
 - Mme Valérie Delnaud, directrice
 - M. Clément Henry, chef du bureau du droit constitutionnel et du droit public général
 - Anne-Laure Pajot, adjointe au chef du bureau du droit constitutionnel et du droit public général

Tables rondes d’universitaires

- M. Denis Baranger, professeur de droit public à l’Université Panthéon-Assas
- M. Philippe Coleman, professeur des universités en droit public à l’université Bretagne-Sud
- M. Fabrice Melleray, professeur de droit public à Sciences Po Paris

CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

- **M. Mathieu Carpentier**, professeur de droit public à l'Université Toulouse Capitole