

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 411788

REPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉSIDENT DU SÉNAT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Cécile Barrois de Sarigny
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2ème et 7ème chambres réunies)

M. Xavier Domino
Rapporteur public

Sur le rapport de la 2ème chambre
de la Section du contentieux

Séance du 27 novembre 2017
Lecture du 13 décembre 2017

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 23 juin et 13 septembre 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le président du Sénat demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le décret du Président de la République du 26 avril 2017 portant nomination du président de la commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code électoral ;
- la loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 ;
- la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 ;
- la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 ;
- l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Cécile Barrois de Sarigny, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Xavier Domino, rapporteur public.

1. Considérant que, selon le dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution, une « *commission indépendante est chargée de se prononcer par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs* » ; qu'en vertu de l'article L. 567-1 du code électoral, cette commission comprend trois personnalités qualifiées nommées, respectivement, par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ainsi qu'un membre du Conseil d'Etat, un membre de la Cour de cassation et un membre de la Cour des comptes ; que le dernier alinéa de l'article L. 567-1 précise que la commission est présidée par la personnalité qualifiée nommée par le Président de la République ; que l'article LO 567-9 du même code prévoit que cette personnalité qualifiée est désignée conformément à la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ; qu'en vertu de l'article L. 567-2 du même code, les membres de la commission « *sont nommés pour une durée de six ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans. / (...) En cas de décès, de démission ou de cessation du mandat d'un membre pour l'un des motifs précédents, il est pourvu à son remplacement pour la durée du mandat restant à courir. Si cette durée est inférieure à un an, le mandat est renouvelable* » ;

2. Considérant qu'en vertu de l'article 13 de la Constitution, le Président de la République nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat ; que le cinquième alinéa de cet article prévoit, pour certains emplois ou fonctions déterminés par une loi organique, que « *le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. / Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions* » ; que l'article 1^{er} de la loi du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution dispose que l'avis de la commission « *est précédé d'une audition de la personne dont la nomination est envisagée. L'audition est publique sous réserve de la préservation du secret professionnel ou du secret de la défense nationale. / Cette audition ne peut avoir lieu moins de huit jours après que le nom de la personne dont la nomination est envisagée a été rendu public* » ; que ce même article et l'annexe à la loi désignent dans chaque assemblée parlementaire la commission compétente en matière de lois électorales pour émettre un avis sur la nomination du président de la commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution, soit, à l'Assemblée nationale, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République et, au Sénat, la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale ; qu'en vertu du dernier alinéa de l'article 5 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, « *Lorsqu'il est procédé à un vote en commission selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le scrutin doit être dépouillé au même moment dans les deux assemblées* » ;

3. Considérant que, par le décret attaqué, le Président de la République a nommé, le 26 avril 2017, le président de la commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution, pour un mandat courant jusqu'au 20 avril 2021 ; que le président du Sénat demande l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret, en faisant valoir qu'il est intervenu

sans que la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat n'ait émis d'avis sur cette nomination ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'il appartient au seul Président de la République, en vertu des dispositions précédemment rappelées, de procéder à la nomination du président de la commission indépendante prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution ; que dès lors que ces fonctions étaient vacantes à la date du décret attaqué, il lui revenait d'exercer sa compétence, sans qu'ait d'incidence à cet égard la circonstance que le mandat du précédent président de la commission avait pris fin le 20 avril 2015 ;

5. Considérant, en second lieu, que cette compétence du Président de la République s'exerce dans le respect de la procédure prévue par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ; qu'il appartient, dans ce cadre, aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat de procéder à l'audition de la personnalité pressentie, dans un délai raisonnable et au moins huit jours après que son nom a été rendu public, et d'émettre ensuite par un vote un avis sur la nomination, laquelle ne peut intervenir lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions ;

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le Premier ministre a saisi le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat, par des lettres du 14 février 2017, d'une demande tendant à ce que la commission permanente compétente de l'Assemblée nationale et celle du Sénat procèdent à l'audition de M. A...Vigouroux, dont la nomination en qualité de président de la commission prévue par le dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution était envisagée par le Président de la République ; que la commission des lois de l'Assemblée nationale a procédé à l'audition de l'intéressé le 21 février 2017 puis a émis son avis par un vote dont le dépouillement a été suspendu dans l'attente du vote de la commission des lois du Sénat ; que, par une lettre du 21 février 2017, le président du Sénat a toutefois fait valoir au Premier ministre qu'aucun projet de texte ou proposition de loi susceptible d'être soumis à l'avis de la commission prévue par le dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution n'ayant vocation à être élaboré au cours des prochains mois, aucune raison ne lui paraissait, comme au président de la commission des lois du Sénat, devoir justifier la réunion de la commission pour procéder à l'audition avant la reprise des travaux du Parlement après les scrutins nationaux des mois d'avril, mai et juin 2017 ; que le Premier ministre a réitéré, le 9 mars 2017, la demande d'audition en indiquant au président du Sénat qu'à l'expiration d'un délai de deux à trois semaines le Président de la République pourrait considérer que l'absence d'avis de la commission compétente du Sénat ne saurait faire obstacle à l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles ; que, par une nouvelle lettre du 28 mars 2017, le président du Sénat a confirmé le refus de la commission des lois de se réunir pour procéder à l'audition de l'intéressé et émettre un avis sur sa nomination avant la reprise des travaux parlementaires en juin 2017 ; que, le 25 avril 2017, la commission des lois de l'Assemblée nationale, sollicitée en ce sens par le Premier ministre, a procédé au dépouillement du vote émis par la commission des lois de l'Assemblée le 21 février 2017 à la suite de l'audition de M. Vigouroux ; que sur 19 bulletins, 17 ont été favorables à la nomination de l'intéressé et 2 défavorables ; que, par le décret du 26 avril 2017, le Président de la République a nommé M. Vigouroux président de la commission pour un mandat courant jusqu'au 20 avril 2021 ;

7. Considérant que si le Président de la République ne peut, en principe, procéder à la nomination du président de la commission prévue par le dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution sans qu'ait été émis au préalable l'avis des commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat dans les conditions prévues par

le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, il résulte de ce qui vient d'être dit qu'en l'espèce l'avis de la commission des lois du Sénat n'a pas été recueilli du fait du refus de réunir cette commission, dans un délai raisonnable suivant l'annonce du nom de la personnalité pressentie, afin de procéder à l'audition de cette dernière et au vote prévu par la Constitution, alors même d'ailleurs que la commission des lois s'est réunie à quatre reprises entre le 15 mars et le 4 avril 2017 ; que ce refus de réunir la commission des lois a mis le Président de la République dans l'impossibilité de recueillir son avis dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution ; qu'il a également rendu impossible le respect de la règle résultant de l'article 5 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 qui prévoit, pour l'application de la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, que le scrutin correspondant au vote émis par chacune des commissions permanentes doit être dépouillé au même moment dans les deux assemblées ; que, dans ces conditions, le moyen tiré du défaut de consultation de la commission des lois du Sénat et le moyen tiré de l'absence de dépouillement simultané des scrutins par les deux assemblées ne peuvent qu'être écartés ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le président du Sénat n'est pas fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret qu'il attaque ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête du président du Sénat est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au président du Sénat, au Premier ministre et à M. A... Vigouroux.