

## Chapitre 2 Le Pouvoir parlementaire

**426.** La figure constitutionnelle du pouvoir gouvernemental dans sa signification inédite sous la V<sup>e</sup> République dessine aussi en creux celle du pouvoir parlementaire. Il est à cet égard courant, à l'évocation du Parlement dans la Constitution de 1958, de stigmatiser sa *capitis deminutio*. Le constat est évident si on le rapporte à la position constitutionnelle et politique éminente de l'Assemblée nationale sous la IV<sup>e</sup> République : le Parlement, qui figurait au titre II C. 1946, se trouve désormais relégué au titre IV C. 1958, après les deux organes du pouvoir gouvernemental, le président de la République (titre II) et le gouvernement (titre III). Mais le constat est un peu court, dès lors que l'on s'interroge sur la signification de cette relégation : présentant le projet de Constitution devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, le 27 août 1958, Michel Debré, alors ministre de la Justice, y voyait aussi la condition de l'adaptation du régime parlementaire à la recherche de la stabilité et de l'efficacité gouvernementales. Or, cet impératif constitutionnel participait également d'un objectif politique qui ne sera réalisé qu'avec l'introduction du principe de l'élection du président de la République au suffrage universel direct, en 1962 : le renforcement, voire la concentration, du pouvoir politique en vue de l'adaptation de la France aux réalités, notamment économiques, du monde moderne.

Mais le principe de l'élection du président de la République au suffrage universel direct devait aussi provoquer l'émergence du fait majoritaire, indépendamment de la « réglementation constitutionnelle » (Michel Debré) pourtant conçue en partie à cette fin. L'un et l'autre allaient désormais se conjuguer pour circonscrire le pouvoir parlementaire. Forte de ce constat, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 entend desserrer l'étau du parlementarisme rationalisé de 1958 tout en se préoccupant d'améliorer, au plan technique, la qualité de la loi. (*Pouvoirs*, n<sup>o</sup> 146-2013, « Le renouveau du Parlement ».)

Mais l'on peut se demander si ce renforcement du Parlement ne dissimule pas en réalité celui du groupe parlementaire majoritaire. Ce positionnement institutionnel pourrait en fait augurer une nouvelle pratique de la V<sup>e</sup> République, centrée sur une sorte de « commerce triangulaire » mettant en scène le chef de l'État, le parti présidentiel et le groupe parlementaire majoritaire.

Depuis pratiquement deux siècles, le Parlement français comprend deux chambres, qui sont aujourd'hui respectivement l'Assemblée nationale et le Sénat : l'Assemblée nationale est l'émanation directe du suffrage universel ; le Sénat émane indirectement du suffrage universel par l'intermédiaire des collectivités territoriales (communes, départements et régions). L'art. 24 C., dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, précise désormais les missions du Parlement : celui-ci possède le pouvoir législatif, mais il n'en a juridiquement plus l'exclusivité

(art. 38, 11 et 16 C.). Il est aussi chargé du contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques.

## 1 / Le statut du Parlement

### 1 | PRINCIPES COMMUNS

**427.** En tant que parlementaires, députés et sénateurs possèdent des traits communs et, sur certains points, un statut commun : le *statut parlementaire*, dont participe en premier lieu le régime des incompatibilités (art. 25 C.).

L'incompatibilité peut être définie comme l'« interdiction de cumuler le mandat législatif avec des fonctions publiques ». Plus largement, elle « s'appuie sur le principe de la séparation des pouvoirs ; elle a pour but de garantir à l'électeur l'indépendance de l'élu » (E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Loysel, rééd. 1989, t. 1, p. 362).

La fonction parlementaire est d'abord incompatible avec toute autre fonction publique non électorale. Il n'existe qu'une seule véritable exception, qui concerne les professeurs d'Université, dont l'indépendance est constitutionnellement garantie en tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République (CC, déc. n° 165 DC du 20 janvier 1984, *Rec.*, p. 30).

Le parlementaire dispose de trente jours à compter de son entrée en fonction pour abandonner sa fonction incompatible, vis-à-vis de laquelle il sera placé en position de détachement, conservant ses droits à l'avancement et à la retraite.

C'est à propos du régime des incompatibilités avec les fonctions publiques électives que l'on parle plus volontiers de cumul des mandats, dont la pratique s'était généralisée avec l'avènement de la Constitution de 1958, avant que ne s'inverse la tendance après les lois de décentralisation de 1982 opérant des transferts de compétences au profit des élus locaux.

La LO n° 2000-294 du 5 avril 2000 a fixé de nouvelles incompatibilités entre mandats électifs : le cumul du mandat parlementaire national et du mandat parlementaire européen est désormais prohibé (art. LO 137-1 du Code électoral). Le mandat de député ne peut se cumuler avec plus d'un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants (art. LO 141 du Code électoral).

La LO n° 2014-125 interdit, à compter de 2017, le cumul de fonctions exécutives locales (maire et adjoint au maire, président et vice-président de conseil régional et départemental, président et vice-président d'établissement public de coopération intercommunale, président et vice-président des assemblées des territoires d'outre-mer), avec le mandat de député ou de sénateur (art. L. 141-1 du Code électoral). La

loi n° 2014-126 interdit, à compter de 2019, le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député européen (voir H. Qazbir, « Le mandat parlementaire face au nouveau régime du cumul », *RFDC*, n° 103-2015, p. 633).

En revanche, le statut parlementaire demeure en principe compatible avec les fonctions privées, même si ce principe est aujourd'hui assorti d'exceptions qui tendent à prévenir l'intrication de certaines activités privées et des activités publiques, en ce qu'elles peuvent amener à entrer en contact financier avec l'État (art. LO 146 et LO 149 du Code électoral). Toutefois, la LO n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 « pour la confiance dans la vie politique » limite la possibilité pour un parlementaire d'exercer une activité de conseil à titre individuel. Elle étend l'incompatibilité du mandat parlementaire aux fonctions de chef d'entreprise.

L'application du régime des incompatibilités est contrôlée par le Bureau de l'assemblée considérée, les parlementaires disposant de trente jours à compter de leur entrée en fonctions pour s'y conformer. En cas de doute ou de contestation, il revient au Conseil constitutionnel de trancher, sur saisine du Bureau, du parlementaire concerné ou du garde des Sceaux : le parlementaire disposera alors de trente jours pour régulariser sa situation, faute de quoi le Conseil pourra le déclarer démissionnaire d'office de son mandat.

**428.** En second lieu, le statut parlementaire implique le bénéfice d'une indemnité (ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958), laquelle est indissociable de la démocratie représentative : « Les électeurs n'auraient pas la liberté absolue de leurs votes s'ils ne pouvaient les accorder indistinctement à tous les citoyens qu'ils jugent dignes de leur confiance, si des raisons matérielles devaient peser dans la balance de leur choix. L'indemnité attribuée aux représentants du pays a pour but d'empêcher que nul ne soit écarté de l'enceinte législative par des considérations pécuniaires. Les hommes les plus dévoués aux intérêts publics peuvent hésiter légitimement à quitter leurs affaires s'ils ne sont pas assurés d'une compensation pendant l'exercice de leur mandat » (E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, op. cit., t. 2, p. 1323).

L'indemnité parlementaire comprend une somme fixe, calculée par référence au traitement des fonctionnaires et correspondant à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de la catégorie hors échelle de la fonction publique ; et des indemnités de fonction, correspondant au quart du traitement principal (1 444,98 € au 1er janvier 2019). À cela s'ajoute une indemnité de résidence (3 % soit 168,70 €). Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010, le montant brut de l'indemnité parlementaire de base s'élève à 5 623,23 € (les chiffres actualisés sont consultables sur le site Internet de l'Assemblée nationale : [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)).

L'indemnité parlementaire de base majorée de l'indemnité de résidence, mais à l'exclusion de l'indemnité de fonction, est imposable suivant les règles applicables aux traitements et salaires.

Les parlementaires bénéficient par ailleurs d'un certain nombre d'avantages en nature (communications téléphoniques, affranchissement du courrier lié à l'accomplissement du mandat législatif, gratuité sur l'ensemble du réseau SNCF en 1<sup>re</sup> classe). Depuis le 1er janvier 2018, afin de faire face aux dépenses liées à l'exercice de leur mandat qui ne sont pas directement prises en charge ou remboursées par l'Assemblée, les députés bénéficient d'une avance de frais de mandat de 5 373 €. Ce nouveau régime remplace l'indemnité représentative de frais de mandat (art. 20 de la L. n° 2017-1339 « pour la confiance dans la vie politique », qui substitue au mécanisme de l'indemnité représentative de frais de mandat, notamment de la prise en charge de frais de secrétariat, une règle de remboursement des frais de mandat réellement exposés sur justificatif). La différence avec le régime antérieur est que, désormais, l'Assemblée fixe de manière exhaustive les types de dépenses relevant de cette avance. L'avance mensuelle fait l'objet d'un contrôle de la part du Déontologue de l'Assemblée.

Les députés disposent également d'un crédit affecté à la rémunération de trois collaborateurs en principe, plus couramment appelés assistants parlementaires (9 504 € au 1<sup>er</sup> janvier 2013).

**429.** Enfin, le statut parlementaire comporte une protection juridique assurée par l'irresponsabilité parlementaire et par l'inviolabilité parlementaire. Ces deux notions participent de ce que l'on appelle les immunités parlementaires (art. 26 C.).

Les parlementaires sont d'abord protégés pour les actes de leurs fonctions, les actes qu'ils exercent en tant que député ou sénateur et pour lesquels ils sont irresponsables (art. 26, al. 1, C.) : ils ne peuvent être ni poursuivis, ni jugés pénalement ou civilement pour ces actes.

En ce qui concerne les actes accomplis en dehors de leurs fonctions, c'est-à-dire non seulement les actes privés, mais aussi les actes politiques, publics, les parlementaires ne peuvent faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont ils font partie, sauf en cas de crime, de flagrant délit ou de condamnation définitive (art. 26, al. 2, modifié par la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995). Si l'objectif initial était d'éviter les arrestations abusives de parlementaires (par exemple, avant un vote un peu délicat), la révision constitutionnelle de 1995 adopte aussi une conception plus restrictive de l'inviolabilité parlementaire, excluant désormais de son champ d'application les poursuites pour ne retenir que la seule arrestation. Il s'agit tout autant de limiter l'atteinte au principe constitutionnel d'égalité devant la loi qu'emporte l'inviolabilité, que de tenir compte de la procédure de contrôle judiciaire instituée en 1970.

## 2 | L'ASSEMBLÉE NATIONALE

**430.** Voir M. Ameller et M. Bergougous, *L'Assemblée nationale*, Puf, « Que sais-je ? », n° 2897, 2<sup>e</sup> éd., 2000.

**431.** C'est la chambre basse, élue au suffrage universel direct, en ce qu'elle n'est séparée du peuple que par un seul degré de scrutin. Depuis la LO du 10 juillet 1985, modifiée par la LO n<sup>o</sup> 2009-38 du 13 janvier 2009, le nombre maximal de députés est fixé à 577 et inscrit dans la Constitution par la révision du 23 juillet 2008.

Les députés sont élus pour cinq ans, sauf dissolution. Pour être éligible, il faut avoir 18 ans révolus depuis la LO n<sup>o</sup> 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et des sénateurs, être de nationalité française et ne pas être dans un cas d'inéligibilité évoqué par l'article LO 132 du Code électoral, qui dresse une liste de fonctions interdisant la députation, mais uniquement dans les circonscriptions où elles sont exercées : préfets, sous-préfets, recteurs, magistrats, directeurs des impôts, officiers, etc. (ce que l'on appelle les fonctionnaires d'autorité), ni avoir subi certaines condamnations.

**432.** L'élection se déroule au scrutin uninominal majoritaire à deux tours (loi n<sup>o</sup> 86-825 du 11 juillet 1986 rétablissant le scrutin uninominal majoritaire après que la loi du 10 juillet 1985 lui eut substitué la représentation proportionnelle dans le cadre départemental avec répartition des restes à la plus forte moyenne, cela dans la perspective des élections législatives du 16 mars 1986), appelé le scrutin d'arrondissement sous la III<sup>e</sup> République. Le Conseil constitutionnel a précisé que « l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ; que, si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée » (CC, déc. n<sup>o</sup> 86-208 DC du 1<sup>er</sup> juillet 1986, *Rec.*, p. 78) et que la délimitation des circonscriptions électorales devait faire l'objet « d'une révision périodique en fonction de l'évolution démographique ».

L'ensemble de ces critères a été mis en œuvre par une loi du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. Elle précise que le nombre de députés ne peut être inférieur à deux pour chaque département. Mais, comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans sa décision n<sup>o</sup> 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *loi relative à la commission prévue à l'article 25 C. et à l'élection des députés* (*Rec.*, p. 36), le plafonnement du nombre de députés et l'inclusion des Français de l'étranger modifient désormais la méthode de répartition des sièges de députés, alors même que la population totale des départements a augmenté, depuis le recensement de 1982, de 7,6 millions. Ce qui l'a conduit à abaisser à un le seuil minimum de deux députés par département et, s'agissant des collectivités d'outre-mer, à estimer qu'aucun impératif d'intérêt général n'impliquait que toute collectivité d'Outre-mer constitue à elle seule une circonscription, sauf à prendre en compte la particularité de l'éloignement géographique, ce qui est le cas de Saint-Pierre et Miquelon et Wallis et Futuna (mais pas de Saint-Martin ni de Saint-Barthélemy). Compte tenu de ces exigences constitutionnelles, la loi n<sup>o</sup> 2009-39 du 13 janvier

2009 autorise le gouvernement à fixer par ordonnance (art. 38 C.) le nombre de députés élus par les Français de l'étranger et à actualiser, de la même manière, la délimitation des circonscriptions législatives dans chaque département et collectivité d'Outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Voir en ce sens l'ord. du 29 juillet 2009, ratifiée par la loi du 23 février 2010 après validation du Conseil constitutionnel (déc. n° 2010-602 DC du 18 février 2010). C. Benelbaz, « Le redécoupage électoral sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, 2010, p. 1661.

Pour être élu député, le candidat doit obtenir au premier tour la majorité absolue des suffrages exprimés (50 % + 1) et un nombre de suffrages au moins égal au quart des électeurs inscrits. Si personne n'obtient ce résultat au premier tour, on procède à un deuxième tour, dit de ballottage, huit jours après. Ne peuvent se présenter que les candidats du premier tour, et qui ont obtenu au moins 12,5 % des électeurs inscrits, ce qui, compte tenu des abstentions, représente un pourcentage élevé de suffrages exprimés.

C'est une condition très sévère, surtout lorsqu'il y a beaucoup de candidats. Le Code électoral a prévu que si aucun candidat n'atteint les 12,5 % ou seulement un seul, pourront se présenter au deuxième tour au moins deux candidats, les deux candidats les mieux placés (art. L 162, al. 4). Il s'agit donc d'un système d'élimination efficace, mais aussi injuste. Est élu le candidat qui obtient plus de voix que chacun des autres (majorité relative) le minimum exigé étant donc de deux voix. Si deux candidats ont exactement le même nombre de voix, celui qui l'emporte est le plus âgé (au Royaume-Uni, on procède par tirage au sort).

Chaque candidat aux élections législatives doit se présenter avec un suppléant officiel, qui le remplacera uniquement en cas de décès, de nomination à un poste ministériel (ce remplacement est désormais temporaire, *supra* § 413), au Conseil constitutionnel ou d'accomplissement d'une mission de plus de six mois à la demande du gouvernement (art. LO 176 du Code électoral).

Chaque candidat doit faire acte de candidature dans une seule circonscription.

**433.** L'État prend directement en charge les frais de propagande électorale (bulletins de vote, affichage). Les autres dépenses font désormais l'objet d'un plafonnement, la loi du 29 janvier 1993, le plafond des dépenses de chaque candidat a été fixé à 38 000 € majorés de 0,15 € par habitant de la circonscription. Ce plafond est actualisé tous les trois ans par décret (art. L. 52-11 du Code électoral). L'État rembourse les frais légaux de campagne et les dépenses des candidats dans la limite de 47,5 % du plafond des dépenses électorales (art. L. 52-11-1 du Code électoral). Mais seuls les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin et n'ayant pas dépassé le plafond légal peuvent prétendre au remboursement. Chaque candidat est tenu d'établir un compte de campagne faisant état de ses recettes (la loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique interdit les dons des personnes morales et autorise ceux des particuliers dans la limite de 4 600 €) et dépenses dans l'année précédant l'élection. Il doit désigner un mandataire financier

chargé de centraliser dans un compte bancaire ou postal toutes les opérations financières de la campagne électorale. Dans les deux mois suivant l'élection, ces comptes de campagne sont soumis à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui approuve, rejette ou réforme les comptes. Le Code électoral prévoit trois types de sanction : pécuniaire (non-remboursement par l'État), pénale (amende) ou électorale. Dans ce dernier cas, la Commission saisit le Conseil constitutionnel, juge du contentieux des élections législatives, lequel peut alors prononcer l'inéligibilité du candidat pour un an.

Enfin, le député nouvellement élu doit, dans les deux mois, déposer auprès du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) [lois n° 2013-906 et n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, la HATVP comprenant 2 membres élus par l'assemblée générale du Conseil d'État, 2 membres élus par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation, 2 membres élus par la chambre du Conseil de la Cour des comptes et 2 membres nommés respectivement par les présidents des assemblées parlementaires], une déclaration sur l'honneur de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts et d'activités (LO n° 2013-906 du 11 octobre 2013, art. LO 135-1 du Code électoral), cette dernière étant aussi transmise au Bureau de l'Assemblée nationale. La déclaration de situation patrimoniale doit être renouvelée sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration de son mandat ou dans les deux mois suivant la fin des fonctions (dissolution ou cessation du mandat autre que le décès). En cas de non-respect de cette obligation, la Haute Autorité saisit le parquet et, faute de dépôt de la déclaration, le Bureau de l'Assemblée nationale, cette dernière pouvant à son tour saisir le Conseil constitutionnel, qui peut prononcer, le cas échéant,

l'inéligibilité ou la démission d'office du député concerné.

**434.** L'Assemblée nationale siège au Palais-Bourbon, en public.

### 3 | LE SÉNAT

**435.** Voir *Le Sénat de la V<sup>e</sup> République. Les 50 ans d'une assemblée bicentenaire*, Sénat, 2009 ; l'on ne manquera pas non plus de consulter, sous l'angle de la continuité de l'institution, F. Chevalier, *Le Sénateur français, 1875-1995*, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t. 89, 1998 ; J.-L. Héryn, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, « Clefs », 2012.

**436.** C'est la chambre haute, en ce qu'elle est élue au suffrage universel indirect, à deux degrés (art. 24 C.).

L'art. 24 précise aussi que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Pour le Conseil constitutionnel, cela signifie qu'il « doit être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que, par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; que toutes les catégories de

collectivités territoriales doivent y être représentées [...] » (CC, déc. n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, *Rec.*, p. 98). L'on ne saurait pour autant en déduire que le Sénat assure une fonction spécifique de représentation des collectivités territoriales mais, plus simplement et comme il a déjà été indiqué, qu'il émane indirectement du suffrage universel par l'intermédiaire des collectivités territoriales. Voir plus particulièrement sur ce point F. Robbe, « Le Sénat et la représentation des collectivités locales », *Civitas Europa*, n° 8-2002, p. 47.

L'art. 24 C. précise que le nombre de sénateurs ne peut excéder 348 (loi constitutionnelle du 23 juillet 2008). La durée du mandat des sénateurs est désormais réduite de neuf à six ans (art. LO 275 du Code électoral), le Sénat étant renouvelable par moitié (art. LO 276 du Code électoral).

Cette réforme, qui tend à montrer que le Sénat n'est pas insensible à la « modernité » démocratique, vise aussi à donner une base moins contestable à la légitimité d'une institution souvent critiquée, sous cet aspect, ne serait-ce qu'en raison des particularités de son système de désignation.

**437.** Le collège électoral sénatorial est formé des députés, des conseillers régionaux et départementaux et, surtout, des délégués des conseils municipaux, dont le nombre est fonction de la population des communes concernées. Au total, le collège électoral sénatorial comprend plus de 145 000 personnes. La désignation est complexe et témoigne de la surreprésentation des petites communes rurales, très peu peuplées et, pourtant, très nombreuses, ce qui n'a évidemment pas été sans conséquences sur la composition politique du Sénat, dont on a souvent dit, depuis la III<sup>e</sup> République, qu'il était une chambre d'agriculture.

Dans les communes de moins de 9 000 habitants, le conseil municipal élit en son sein un nombre de délégués sénatoriaux qui varie entre 1 et 15 suivant l'importance de la commune ; dans les communes de 9 000 à moins de 30 000 habitants, tous les conseillers municipaux sont délégués de plein droit ; de plus, dans les communes de plus de 30 000 habitants, le conseil municipal élit dans la population des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 800 habitants. L'on notera que l'art. 88-3 C., issu de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, qui accorde le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux citoyens de l'UE résidant en France, leur interdit, outre les fonctions de maire ou d'adjoint, la participation à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Cette interdiction s'explique par le fait que seuls les nationaux français peuvent être électeurs et, partant, exercer directement ou indirectement le droit de suffrage pour les élections nationales au sens de l'art. 3 C. Elle confirme, s'il en était besoin, que le Sénat ne représente pas spécifiquement les collectivités territoriales, mais bien le peuple français, seul titulaire de la souveraineté nationale.

Au reste, le Conseil constitutionnel tend à privilégier les exigences inhérentes au caractère indirect du suffrage sur l'argument de la représentativité démocratique du



Sénat. Il en déduit l'obligation pour le législateur d'assurer au sein du collège électoral sénatorial la représentation de toutes les catégories de collectivités territoriales, celle des communes devant particulièrement refléter leur diversité (décision du 6 juillet 2000 cit. et art. L. 280 du Code électoral, rédaction de la loi du 2 août 2013).

Pour être élu sénateur, il faut avoir plus de 24 ans depuis la LO du 14 avril 2011, préc., 30 ans auparavant (art. LO 296 du Code électoral) et remplir les conditions d'éligibilité déjà évoquées. Les sénateurs sont élus au scrutin majoritaire à deux tours dans les départements qui élisent 2 sénateurs ou moins (L. 2 août 2013, art. L. 294 du Code électoral) ; à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne dans les départements où sont élus 3 sénateurs ou plus. Les 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus par les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, organe représentatif des Français vivant à l'étranger, selon des modalités analogues (scrutin majoritaire ou proportionnel, suivant le nombre de sièges à pourvoir).

**438.** Les sénateurs connaissent également un système de remplaçant éventuel et un régime d'incompatibilités analogue aux députés.

#### 4 | L'ORGANISATION DU TRAVAIL DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

**439.** Elle est fixée par la Constitution elle-même, les LO qui complètent la Constitution et des textes législatifs (notamment l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifiée à de très nombreuses reprises). Pour le détail, l'organisation du travail est fixée par les règlements des assemblées, qui sont adoptés par les assemblées elles-mêmes et soumis, avant leur entrée en application, au contrôle du Conseil constitutionnel (*infra* § 493). L'ensemble de ces textes porte parfois le nom de droit politique ou, plus logiquement aujourd'hui, de droit parlementaire, lequel constitue par ailleurs un droit extrêmement touffu (voir P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 5<sup>e</sup> éd., 2014).

L'organisation du travail des assemblées parlementaires revêt une importance politique considérable. Au reste, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a entendu restituer aux assemblées la maîtrise d'une partie de l'organisation de leur propre travail, tout en desserrant l'étau du parlementarisme rationalisé de 1958. L'installation durable du fait majoritaire dans le système politique français ne justifie plus, en effet, le maintien d'une étroite tutelle gouvernementale sur l'activité parlementaire.

##### *A . La structure des assemblées parlementaires*

**440.** Celle-ci comprend à l'origine trois types d'organes, qui correspondent eux-mêmes à trois finalités différentes : le Bureau, les groupes parlementaires, les

commissions. À ces dernières sont venus s'ajouter les délégations et offices parlementaires. Enfin, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a constitutionnalisé la Conférence des présidents (art. 39 C.) dont la création remonte au début du XX<sup>e</sup> siècle.

### 1 . Le Bureau

**441.** Politiquement important, le Bureau est un organe collégial, chargé d'organiser et de diriger le travail de l'assemblée concernée. Le Bureau de chaque assemblée comprend un président, 6 vice-présidents, 12 secrétaires et 3 questeurs. Le plus important est bien entendu le président, qui est élu par l'assemblée elle-même parmi ses membres, au scrutin secret à trois tours. Le président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée des pouvoirs de l'Assemblée, c'est-à-dire de la législature, celui du Sénat est élu pour trois ans.

Le président du Sénat est le deuxième personnage de l'État, en tant qu'il assure l'intérim du président de la République, en réalité le troisième dans l'ordre protocolaire après le président de la République et le Premier ministre. La présidence des assemblées parlementaires demeure un poste politiquement important et, de fait, toujours très recherché, en particulier la présidence du Sénat. Voir A. Martin, *Le Président des assemblées parlementaires sous la V<sup>e</sup> République*, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t. 83, 1998.

Les présidents président les séances importantes, ce qui donne lieu à un cérémonial impressionnant, toujours très respecté. En pratique, ce sont les vice-présidents qui président les travaux de leur assemblée respective. Les vice-présidences sont réparties entre les groupes politiques parlementaires (*infra* § 442) selon un dosage assez subtil, qui permet normalement à chaque groupe important d'être représenté.

Les secrétaires sont des parlementaires chargés de surveiller la rédaction du procès-verbal. Ce sont généralement de jeunes parlementaires, qui dirigent le personnel de la séance.

Il existe deux comptes rendus des débats parlementaires, également diffusés sur le site Internet des assemblées : l'analytique, qui est un résumé à diffusion interne et qui est disponible environ trois heures après la séance, et le compte rendu intégral, qui est publié au *Journal Officiel*, édition des Débats parlementaires.

Enfin, les questeurs, dont la dénomination et la fonction datent du sénatus-consulte du 28 frimaire an XII (20 décembre 1803), sont chargés de la gestion matérielle, administrative et financière, des assemblées (locaux, bibliothèque, bureaux, etc.).

L'ensemble du bureau constitue un collège qui prendra les décisions les plus importantes pour l'administration des assemblées et la direction de leur travail.

### 2 . Les groupes parlementaires

**442.** Désormais constitutionnalisés aux art. 48, al. 5, 50-1 et 51-1 C., issus de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, ils correspondent à ce que les Britanniques appellent les partis parlementaires : ce sont des regroupements de parlementaires appartenant à un même parti, une même tendance politique, c'est le « comité des élus » d'un parti. L'art. 19 du Règlement de l'Assemblée nationale évoque ainsi un regroupement des députés par « affinités politiques ».

Si cette définition était exacte sous les III<sup>e</sup>-IV<sup>e</sup> Républiques, le droit parlementaire de la V<sup>e</sup> République a ajouté une règle, sévère au départ, puis progressivement assouplie : pour pouvoir constituer un groupe parlementaire, il faut réunir un nombre minimum de parlementaires : 15 députés et 10 sénateurs (comme en 1958, mais le Sénat ne comprenait alors que 283 membres).

L'article 51-1 C. oblige également le règlement des assemblées à reconnaître des « droits spécifiques aux groupes d'opposition ainsi qu'aux groupes minoritaires ». Les parlementaires ont aussi deux autres possibilités : soit s'apparenter à un groupe parlementaire en vertu d'un lien plus lâche qui préserve leur propre liberté de vote (le Sénat connaît au surplus le « rattachement administratif », dont l'unique intérêt est d'ordre matériel, en ce qu'il procure à l'intéressé des facilités de travail) ; soit rejoindre les non- inscrits, dont l'influence politique est bien moindre.

Il est, en effet, essentiel de former et d'appartenir à un groupe parlementaire, dans la mesure où les groupes jouent un rôle central dans le travail parlementaire : par exemple, les commissions sont composées à la proportionnelle des groupes ; de même, l'organisation des débats et l'attribution du temps de parole, auxquelles procède le Bureau, sont fondées sur une répartition à la proportionnelle des groupes, ce qui leur donne donc une importance considérable.

Les groupes doivent se constituer sur la base d'une déclaration politique. Il s'agissait d'éviter les *lobbies*, les groupes de pression économique et les groupes multipartisans. Mais, dans ce dernier cas, cet objectif n'a pas été pleinement atteint, en particulier au Sénat.

### *3 . Les commissions législatives parlementaires*

**443.** Ce sont des organismes formés d'un nombre restreint de parlementaires et chargés de préparer le travail des assemblées (art. 43 C., qui prévoit, selon l'ordre de sa rédaction antérieure à la révision constitutionnelle de 2008, deux grandes sortes de commissions législatives : les commissions spéciales et les commissions permanentes). Présentant le projet de Constitution devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, le 27 août 1958, et évoquant le rôle des commissions parlementaires sous la République précédente, Michel Debré a livré par là même l'état d'esprit des constituants : « Les commissions sont d'utiles organes d'études et de contrôle à condition qu'elles ne soient pas trop spécialisées, elles se substituent alors à l'Administration ou exercent sur les services une influence qui n'est pas d'une bonne

nature, et à condition qu'elles donnent un avis sur le texte qui leur est présenté, sans avoir l'inadmissible responsabilité d'en établir un autre [...] ».

Dans cet esprit, l'art. 43 C. entendait prévenir toute velléité d'institutionnalisation des commissions législatives comme organes de contrôle et de suivi de l'action des différents ministères et du gouvernement en général, en renvoyant par principe à des « commissions spécialement désignées à cet effet » l'examen des projets et propositions de loi, le recours aux commissions permanentes, elles-mêmes limitées à 6 dans chaque assemblée (art. 36 du Règlement de l'Assemblée nationale et art. 7 du Règlement du Sénat) devenant alors exceptionnel (art. 43 C., al. 2). C'est en réalité l'examen des textes de loi par les commissions permanentes qui est devenu la règle et le recours aux commissions spéciales l'exception (même si celles-ci ont aussi à connaître de textes importants). C'est donc en toute logique que la nouvelle rédaction de l'art. 43 C., issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, a tiré les conséquences de cet état de fait en inversant l'ordre de préséance des commissions législatives parlementaires, tout en portant à 8 le nombre de commissions permanentes.

Les commissions permanentes sont désignées à la proportionnelle des groupes parlementaires et se donnent leur propre organisation, notamment un bureau (elles peuvent aussi se donner un règlement intérieur de travail). Elles sont saisies par le Bureau de leur assemblée. Sur décision de son bureau, chaque commission peut également décider de la publicité de tout ou partie des auditions auxquelles elle procède (art. 46 du Règlement de l'Assemblée nationale). Les commissions permanentes sont les véritables organes de travail des assemblées parlementaires, rôle que conforte la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : elles examinent les propositions et les projets de loi et y apportent, le cas échéant, des amendements (*infra* § 478).

**444.** Le deuxième type de commission évoqué par l'art. 43 C., ce sont les commissions spéciales ou *ad hoc* qui, comme leur nom l'indique, sont désignées pour étudier exclusivement une question donnée. De ce fait, elles ne sont pas permanentes mais intermittentes et fonctionnent pour une durée fixée à l'avance.

Nul doute que l'amputation du temps, souvent très bref, d'examen des textes de loi par celui de la mise en place d'une commission spéciale puisse en partie expliquer le caractère désormais exceptionnel du procédé. À cela convient-il d'ajouter qu'une commission spéciale n'est par définition pas en mesure de suivre les décrets d'application de la loi à l'examen de laquelle elle s'est exclusivement consacrée. Ce sont donc avant tout des considérations pratiques qui expliquent l'inversion de la priorité de l'ancien art. 43 C.

#### *4. Les délégations et offices parlementaires*

**445.** Le caractère très restreint du recours aux commissions spéciales et la limitation constitutionnelle du nombre des commissions permanentes ont eu pour principal inconvénient de freiner l'indispensable adaptation du contenu matériel et de l'objet

même de la loi à l'évolution sociale et politique. La création de délégations et d'offices parlementaires, depuis 1972, tend à concilier les exigences constitutionnelles avec les effets de ces mutations sociales et politiques sur la législation. Mais la conciliation s'avère malaisée et imparfaite, dans la mesure où les délégations et offices parlementaires, outre le fait d'être créés par une loi ordinaire, participent bien plus de l'information parlementaire que du travail législatif proprement dit. Certaines, toutefois, ont sensiblement évolué pour se rapprocher du rôle dévolu aux commissions législatives.

Tel est surtout le cas des deux Délégations parlementaires pour l'UE, désormais appelées commissions chargées des affaires européennes (art. 88-4 C., loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, art. 151-1 du Règlement de l'Assemblée nationale). Créées dans chaque assemblée par la loi n<sup>o</sup> 79-564 du 6 juillet 1979, composées respectivement de 48 députés et de 36 sénateurs, elles examinent les projets et propositions d'actes de l'UE (art. 88-4 C.) qui sont soumis aux assemblées par le gouvernement dès leur transmission au Conseil de l'UE et à propos desquels elles peuvent proposer à leur assemblée, via les commissions permanentes, des « résolutions » qu'il reviendra, le cas échéant, à celle-ci d'adopter et de transmettre au gouvernement. Ces résolutions s'analysent juridiquement en des avis exprimant la position des assemblées parlementaires préalablement à l'adoption de la législation européenne par les organes de l'UE. Elles sont dépourvues de toute portée normative et de toute signification politique (CC, déc. n<sup>o</sup> 92-314 DC du 17 décembre 1992, *Rec.*, p. 126 ; déc. n<sup>o</sup> 92-315 DC du 12 janvier 1993, *Rec.*, p. 9).

Si, de ce fait, les commissions chargées des affaires européennes demeurent des organes d'information, leur inscription constitutionnelle et leur spécialisation fonctionnelle, voire l'usage tactique que le gouvernement peut être tenté de faire des résolutions lors des négociations bruxelloises, tendent aussi à les apparenter *de facto* à une neuvième commission permanente (pour une étude d'envergure de cette question, voir J.-D. Nuttens, *Le Parlement français et l'Europe : l'article 88-4 de la Constitution*, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t. 100, 2001).

D'autres délégations et offices sont également associés au travail législatif parlementaire. Ainsi des Délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, créées par la loi n<sup>o</sup> 99-585 du 12 juillet 1999, qui, outre l'information de leur assemblée sur la politique gouvernementale en la matière, peuvent présenter des recommandations sur les textes législatifs en cours de discussion et désigner un représentant pour intervenir en séance publique.

### 5 . *La Conférence des présidents*

**446.** Les quatre organes qui viennent d'être évoqués trouvent dans la Conférence des présidents (art. 39 C., al. 4) une structure de concertation et de coordination. Créée en 1911 et composée du président de l'assemblée concernée, qui convoque et préside la

Conférence, des vice-présidents, des présidents des commissions permanentes, des présidents des groupes parlementaires, du rapporteur général de la Commission des Finances et du président de la commission chargée des affaires européennes, la Conférence des présidents établit l'ordre du jour de l'assemblée concernée (art. 48 C., *infra* § 448) en concertation avec le gouvernement. Elle joue un rôle pratique important dans le fonctionnement quotidien de l'assemblée.

### *B . La réglementation des débats*

**447.** La rationalisation du travail parlementaire comporte une réglementation des débats, et, à cet égard, le système français est très strict.

L'article 28 C., issu de la loi constitutionnelle n<sup>o</sup> 95-880 du 4 août 1995, dispose : « Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin. » La session parlementaire est « le temps pendant lequel les [assemblées] délibèrent » (E. Pierre, *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire, op. cit.*, t. I, p. 551). La notion de session parlementaire exclut donc la permanence des assemblées.

Le nombre de jours de séance est limité à 120, le règlement de chaque assemblée décidant des semaines de séance (art. 28 C., al. 2). Mais le Premier ministre ou la majorité des membres de chaque assemblée peuvent aussi décider de jours supplémentaires de séance (art. 28 C., al. 4).

En réalité, les jours de séance sont réservés aux mardi, mercredi et jeudi, de façon à permettre aux parlementaires d'être présents dans leur circonscription.

Mais il peut y avoir aussi des sessions extraordinaires, convoquées et closes par le président de la République (art. 30 C.) hors cette période normale, soit à la demande du Premier ministre, soit à la demande de la majorité des membres de l'Assemblée nationale sur un ordre du jour déterminé (art. 29 C.).

Dans l'hypothèse où la demande de convocation du Parlement en session extraordinaire émane de la majorité des membres de l'Assemblée nationale, le président de la République s'est arrogé un pouvoir discrétionnaire d'appréciation (*supra* § 399) dont la portée se trouve désormais tempérée par l'instauration de la session parlementaire unique.

Le Parlement se réunit cependant de plein droit, même lorsqu'il n'est pas en session, sous l'empire de l'art. 16 C. et lors du renouvellement de l'Assemblée nationale. De leur côté, les commissions législatives permanentes se réunissent librement hors session. La séance parlementaire est publique, sauf demande contraire du Premier ministre ou du dixième des membres de l'assemblée (art. 33 C.).

L'exigence constitutionnelle de publicité se fait, traditionnellement, par la présence du public dans les tribunes (environ 500 places à l'Assemblée nationale) et par la publication d'un compte rendu *in extenso* au *Journal Officiel*, édition des Débats

parlementaires, et sur le site Internet des assemblées. En tant que procès-verbal de la séance, seul ce compte rendu intégral fait foi. La publicité doit aussi beaucoup aux journalistes de la presse écrite, qui assistent aux débats depuis les tribunes qui leur sont réservées et, sur-tout, de la presse audiovisuelle, dont le développement aura profondément transformé la psychologie parlementaire. Les séances publiques sont intégralement retransmises par le canal intérieur de télévision et, via le câble et le satellite, par la Chaîne parlementaire (LCP, loi n<sup>o</sup> 99-1174 du 30 décembre 1999). Les séances de questions au gouvernement du mardi et du mercredi à l'Assemblée nationale sont également retransmises par *France 3*.

**448.** Les débats eux-mêmes sont strictement organisés. Il convient d'évoquer, en premier lieu, l'*ordre du jour*, c'est-à-dire le « rang [des] questions qui doivent être débattues par [l'assemblée] » (E. Pierre, *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire, op. cit.*, t. 2, p. 961), ce qui représente un enjeu de première importance dans la politique parlementaire et décide de l'issue des textes de loi. On comprend ainsi pourquoi le constituant de 1958 avait réservé la fixation de l'ordre du jour au gouvernement, qui y inscrivait les questions dans l'ordre qu'il entendait, en réservant la priorité à la discussion des projets de loi déposés par lui.

En restituant le principe de la fixation de l'ordre du jour à chaque assemblée (nouvel art. 48, al. 1 C.), la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 entend ainsi rompre avec la volonté initiale des constituants de 1958. Mais en lui substituant un dispositif complexe et en assortissant cette restitution de l'ordre du jour au Parlement de tempéraments qui en altèrent considérablement le principe.

D'abord, parce que subsiste la maîtrise gouvernementale de l'ordre du jour prioritaire « deux semaines sur quatre » (art. 48 C., al. 2). Ensuite, parce que le gouvernement peut en conserver la maîtrise au-delà de cette période, s'agissant des projets de loi de finances, de financement de la Sécurité sociale et des projets relatifs aux états de crise et aux interventions extérieures des forces armées, mais aussi des textes transmis par l'autre assemblée depuis 6 semaines (art. 48 C., al. 3). Si l'on y ajoute le temps réservé au contrôle parlementaire (une semaine de séance sur quatre, art. 48 C., al. 4) et aux questions (une séance par semaine au moins, art. 48 C., al. 6), le temps réservé à l'ordre du jour parlementaire est bien théorique, d'autant que le Conseil constitutionnel a estimé que ce temps parlementaire n'était pas exclusif de toute intervention gouvernementale : « Considérant qu'en vertu du quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution, si chaque assemblée est tenue de réserver une semaine de séance sur quatre par priorité au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, le constituant n'a pas pour autant entendu lui imposer que ladite semaine de séance leur fût entièrement consacrée ; qu'en outre, ainsi qu'il résulte du troisième alinéa du même article 48, le gouvernement peut faire inscrire à l'ordre du jour de cette semaine de séance, par priorité, l'examen des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la Sécurité sociale ; qu'en application des dispositions du même alinéa, il peut également, dès lors que cette semaine de séance est aussi consacrée au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques dans l'ordre fixé par l'assemblée, faire

inscrire au même ordre du jour, par priorité, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 de la Constitution (déc. n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013, *LO relative à l'indépendance de l'audiovisuel public*, *Rec.*, p. 1025).

Par ailleurs, l'art. 48 C., al. 5 réserve « un jour de séance par mois » à « un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires ». Cette disposition, qui entend participer d'un statut de l'opposition, sert davantage la majorité. D'abord parce que la notion de « groupe minoritaire » vaut aussi pour ses supplétifs. Surtout parce qu'elle confirme, *a contrario*, la vocation du groupe majoritaire à maîtriser l'ordre du jour réservé au Parlement et, partant, à relayer la politique législative gouvernementale, faute de disposer d'un stock suffisant de propositions de loi.

**449.** Le *débat public* se déroule de la manière suivante : l'assemblée entend d'abord le rapport de la ou des commissions législatives permanentes ou spéciales saisies. En fait, il s'agit plutôt d'une synthèse, dans la mesure où les rapports des commissions peuvent remplir un ou plusieurs volumes. Puis une discussion générale s'engage, sauf motion de procédure.

Il existe deux sortes de motions de procédure, qui ne figurent pas dans la Constitution mais dans le règlement des assemblées (art. 91 du Règlement de l'Assemblée nationale) : la motion de rejet préalable, dont l'objet est, soit « de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles » ; soit « de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer ». Le Conseil constitutionnel a admis que la motion de rejet préalable puisse être utilisée en vue d'accélérer la procédure législative, à condition de n'en pas affecter la régularité (déc. n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, *Rec.*, p. 167) en particulier quant à l'exercice du droit d'amendement des parlementaires (déc. n° 95-370 DC du 30 décembre 1995, *Rec.*, p. 269). L'adoption de l'une ou l'autre motion entraîne le rejet du texte en discussion. Enfin, la motion de renvoi en commission, « dont l'effet, en cas d'adoption, est de suspendre le débat jusqu'à présentation par la commission d'un nouveau rapport ». Chacune de ces motions de procédure ne peut être soulevée qu'une seule fois à l'encontre du texte en discussion.

Vient ensuite la discussion article par article, dans certains cas par paragraphe par paragraphe, sinon mot par mot, dont celle des amendements constitue le moment essentiel (*infra* § 478). La discussion publique est elle-même réglementée. Elle témoigne des « avantages accordés, de droit, au gouvernement dans le déroulement des travaux législatifs » (R. Janot, « Commentaires sur la Constitution du 4 octobre 1958 », art. cit., p. 185) et de la volonté du constituant de limiter les votes au cours des débats (art. 44 C.). C'est ainsi que le gouvernement peut toujours s'opposer, lors du débat, à un amendement qui n'a pas été préalablement présenté en commission (art. 44, al. 2), faculté dont il use rarement. Il peut aussi demander ce que l'on appelle le vote bloqué (art. 44, al. 3). Le vote bloqué est un vote demandé par le



gouvernement sur tout ou partie d'un texte tel qu'il l'a lui-même accepté, ce qui lui permet d'éviter le démantèlement de ses projets en provoquant le vote d'un projet cohérent. Il préserve l'existence politique du gouvernement et se trouve donc dissocié de la question de sa responsabilité : « De ce fait, l'examen du texte ne sera pas arrêté par des arguties de procédure, alors que dans le passé une ou plusieurs questions de confiance pouvaient être nécessaires pour parvenir au même résultat » (*id.*). Le temps de parole au Parlement est toujours limité, il est fixé à l'avance (voir, par exemple, l'art. 54 du Règlement de l'Assemblée nationale) : il faut que les orateurs soient inscrits, il n'y a pas d'intervention spontanée et il est interdit de lire des discours.

Le but de cette réglementation est d'éviter ce qu'on appelle, par référence à la pratique parlementaire américaine, le *filibustering*, c'est-à-dire l'occupation continue de la tribune de l'assemblée pour faire durer un débat et, ainsi, empêcher un vote.

**450.** La procédure de vote emprunte une démarche inverse de celle de la discussion proprement dite : on vote article par article avant de passer au vote final.

D'après l'art. 27 C., le vote est « personnel », c'est-à-dire qu'en principe on ne peut pas déléguer son vote, sauf cas de force majeure organisé par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958. En tout état de cause, nul parlementaire ne peut avoir plus d'une délégation de vote (art. 27, al. 3).

Mais cette règle fut, dans un premier temps, complètement tournée malgré les précautions constitutionnelles. L'instauration du vote électronique (en 1959, à l'Assemblée nationale) chaque député disposant personnellement d'une clé de sécurité, suscita la pratique généralisée des porte-clés, les députés absents laissant leur clé aux responsables des groupes parlementaires, chargés de manœuvrer les clés à leur place. Cette pratique fut d'ailleurs avalisée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 23 janvier 1987 (n° 86-225 DC, *Rec.*, p. 13). Cette décision pour le moins surprenante pouvait, certes, se comprendre par la pérennisation du fait majoritaire et la discipline de vote des groupes parlementaires, le résultat en étant connu à l'avance. Cette jurisprudence a d'ailleurs été réitérée à propos de l'exercice du droit de vote au Sénat (déc. n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011, *Rec.*, p. 68). Il n'en demeure pas moins qu'en 1993 et sur l'initiative de son président, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé que seuls les députés présents voteraient, ce qui revenait à faire produire tous ses effets à l'art. 27 C. (voir F. Rouvillois, « Heurs et malheurs d'un principe : le vote personnel des députés », *RDP*, 1998, p. 781).

**451.** Le président de séance dispose d'un pouvoir disciplinaire, qui consiste en des sanctions légères, comme le rappel à l'ordre (art. 71 du Règlement de l'Assemblée nationale), rarement appliqué. Le Bureau dispose cependant de sanctions plus lourdes ; la plus lourde, la censure (art. 73 du Règlement de l'Assemblée nationale) emportant suppression de la moitié de l'indemnité parlementaire, a été prononcée pour la première fois en 1984 à l'encontre de trois députés de l'opposition qui avaient mis en cause le passé du président de la République pendant la Deuxième Guerre mondiale.

## 2 / Le contrôle du gouvernement par le Parlement

**452.** Il s'agit d'une des trois grandes tâches du Parlement (art. 24 C., al. 1), qui peut prendre elle-même deux formes : d'une part, le contrôle sanctionnateur qui, comme son nom l'indique, peut aboutir à sanctionner le gouvernement, c'est-à-dire à le renverser (*supra* chap. 1) ; d'autre part, le contrôle non sanctionnateur, appelé encore contrôle d'information, qui ne peut pas aboutir au renversement du gouvernement, mais qui vise à obtenir des explications sur sa politique. (Voir P. Türk, *Le Contrôle parlementaire en France*, LGDJ, « Systèmes Droit », 2011). C'est ce dernier qui sera examiné ici.

Le contrôle d'information est le contrôle parlementaire normal. En théorie, ce contrôle devrait revêtir d'autant plus d'importance en situation de parlementarisme majoritaire si, du moins, l'on se réfère à l'exemple du Royaume-Uni, qui est le lieu par excellence où le gouvernement annonce sa politique et s'en explique. Mais le Parlement français ne se sera jamais porté à cette hauteur d'exigence. C'est la raison pour laquelle la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 entend accroître le temps d'un contrôle parlementaire maîtrisé par le Parlement lui-même, en réservant une semaine de séance sur quatre « par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du gouvernement » (art. 48, al. 4 C.).

Sous la V<sup>e</sup> République, le contrôle non sanctionnateur est exercé par les deux assemblées, qui possèdent, sur ce point, les mêmes pouvoirs. En sus des commissions, il se manifeste principalement par les questions au gouvernement (art.

### 1 | LES QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

**453.** Parmi celles-ci, il faut distinguer les questions écrites et les questions orales.

#### *A . Les questions écrites*

**454.** Les questions écrites sont posées par écrit par un parlementaire à un ministre, par la voie du *Journal Officiel* (Édition des Débats parlementaires, Questions), et le ministre y répond par la même voie dans le délai d'un mois, qui peut être augmenté, le cas échéant, d'un mois supplémentaire.

Il y a actuellement plusieurs milliers de questions écrites par an. Mais ces questions écrites sont la plupart du temps sans importance politique : il s'agit généralement d'une consultation juridique gratuite provenant d'une demande d'un électeur auprès de son député. Celles qui ont une importance politique sont surtout posées par les parlementaires non-inscrits. Le volume des questions est tel que dans tout ministère il existe un service des questions écrites. Il s'agit donc d'un procédé de contrôle limité.

#### *B . Les questions orales*

**455.** Trois types de questions orales doivent être distingués : les questions orales sans débat, les questions orales avec débat et, depuis 1974, les questions au gouvernement.

Les *questions orales sans débat* sont d'abord posées par écrit au gouvernement, puis oralement devant l'assemblée, où le parlementaire dispose de quelques minutes pour poser sa question. Le ministre répond, et le parlementaire peut à son tour commenter cette réponse, le ministre pouvant répliquer à ce commentaire. Une séance par semaine est réservée aux questions orales sans débat, dont le temps est réparti à la proportionnelle des groupes parlementaires à raison de 32 questions au moins par séance à l'Assemblée nationale.

Mais la procédure demeure assez lourde, dans la mesure où les questions sont posées longtemps après avoir été annoncées par écrit. On a essayé d'y remédier en introduisant les *questions d'actualité*, qui sont simplement annoncées avant la séance, comme au Royaume-Uni. Mais ce procédé, qui reste assez solennel, n'a pas très bien fonctionné en France. Néanmoins, grâce à l'assouplissement des règles de procédure et des contraintes horaires (désormais le mardi et le jeudi matin, à l'Assemblée nationale), le procédé des questions orales sans débat connaît un regain de faveur.

Les *questions orales avec débat* ne sont explicitement prévues que par le Règlement du Sénat (art. 82). Elles sont également posées par écrit, puis elles sont inscrites comme questions avec débat. Le sénateur pose sa question et dispose de dix minutes pour la développer, le ministre répond, et un débat s'instaure. Évidemment, de telles questions ne sont possibles que si le gouvernement accepte le débat.

Depuis 1958, sauf motion de censure, ce débat ne peut pas se terminer par un vote. Avant 1958, les questions orales avec débat s'appelaient des *interpellations* et se terminaient par un vote de confiance. Après l'ordre du jour, c'était le deuxième moyen de renverser le gouvernement.

Les *questions au gouvernement*, retransmises en direct sur France 3, ont été instituées en juin 1974 pour remédier à la désaffection dont souffraient les deux procédures précédentes, puis constitutionnalisées par la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 (art. 48 C., *in fine*) : l'examen des questions au gouvernement est fixé, depuis lors, au mardi et au mercredi après-midi à l'Assemblée nationale, pendant une heure ; les questions sont posées alternativement par des députés de chaque groupe parlementaire, le temps étant réparti à proportion de leur importance. Une heure avant le début de la séance, chaque groupe communique au gouvernement les noms des auteurs de la question et des ministres qu'ils souhaitent interroger, mais pas le thème de la question. Chaque question et réponse ne doivent pas dépasser un temps global de quatre minutes, soit deux minutes l'une et l'autre.

Ce qui en fait un grand moment de la vie parlementaire, même si l'information parlementaire proprement dite est souvent confondue avec le spectacle pur et simple.

## 2 | LES COMMISSIONS

**456.** Les questions ne sont pas les seuls moyens du contrôle non sanctionnateur, la vie parlementaire en offre d'autres, qui s'expriment principalement par les commissions et offices parlementaires (*supra* § 443 *sq.*).

## *A . Les commissions permanentes*

**457.** Les commissions permanentes, sous cet aspect, « assurent l’information de l’Assemblée pour lui permettre d’exercer son contrôle sur la politique du gouvernement » (art. 145, § 1, du Règlement de l’Assemblée nationale). En dehors même de leur insertion dans le processus législatif, elles apparaissent comme un lieu privilégié de l’information parlementaire. Elles peuvent ainsi procéder à l’audition ministres, voire de fonctionnaires (avec l’autorisation de leur ministre de tutelle). Elles sont libres d’organiser, en tout ou partie, la publicité de leurs auditions.

Ce rôle générique d’information et de contrôle prend un relief particulier à l’occasion de l’examen parlementaire du projet de loi de finances, du budget. En dehors de la Commission des Finances saisie au fond, les autres commissions permanentes sont saisies pour avis du projet de budget des ministères en fonction de leur champ de compétence. Les rapporteurs spéciaux désignés par la Commission des Finances disposent d’un pouvoir d’investigation, sur pièces et sur place, des crédits budgétaires (art. 57 de la LO du 1<sup>er</sup> août 2001).

Les commissions permanentes peuvent aussi « confier à un ou plusieurs de leurs membres une mission d’information temporaire portant, notamment, sur les conditions d’application d’une législation. Ces missions peuvent être communes à plusieurs commissions » (art. 145, § 2 du Règlement de l’Assemblée nationale). De telles missions étendent leur fonction d’information et de contrôle à des questions d’actualité nationale ou internationale, qui donnent lieu à autant de rapports d’information, éventuellement publiés. Il est vrai que, bien souvent, ces missions d’information délivrées par les commissions permanentes s’apparentent, en réalité, à des commissions d’enquête.

En matière de finances publiques, la LO n<sup>o</sup> 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001, en consacrant un chapitre entier au contrôle, a permis de donner un nouvel essor au rôle de la Commission des Finances, par l’octroi de pouvoirs spéciaux, en instituant ce que l’on pourrait nommer un véritable « droit à l’information ». Ainsi, le président de la Commission des Finances, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux bénéficient d’un droit à exercer des contrôles « sur pièce et sur place », d’un droit d’accès à tout document qu’ils estiment nécessaire à l’accomplissement de leur mission de contrôle. Ils peuvent également procéder à l’audition de toute personne, avec l’accord du président de la Commission et du rapporteur général (art. 57). Cette audition aura alors un caractère obligatoire, tout refus pouvant faire l’objet de sanctions pénales.

La Commission des Finances de l’Assemblée nationale a également créé, en 1999, la Mission d’évaluation et de contrôle (MEC) en s’inspirant de l’exemple britannique, dont le rôle est d’évaluer les politiques budgétaires publiques. Présidée par un député de la majorité et de l’opposition, la Mission d’évaluation et de contrôle publie un rapport annuel dans le cadre de l’examen de la loi de finances. De fait, le Parle-

français tend à se doter de moyens de contrôle budgétaire qui sont très usités aux États-Unis et au Royaume-Uni.

L'extension du contrôle ne s'arrête pas là : le Parlement est, en effet, assisté de la Cour des comptes dans l'exercice de son contrôle sur les finances publiques. En tant que telle, cette association est loin d'être inédite dans l'histoire constitutionnelle française, la Constitution de 1958 ne faisant qu'en assurer la pérennité par son article 47-2. La LO du 1<sup>er</sup> août 2001 pose une collaboration plus étroite entre ces deux acteurs : l'article 58 prévoit que les commissions des finances des deux assemblées pourront demander à la Cour de réaliser des enquêtes sur des thèmes définis, qui prendront la forme de rapports. Cette collaboration est une nette avancée dans le renforcement des capacités de contrôle des parlementaires. Elle permet l'adjonction à un contrôle parlementaire, par essence politique, d'un contrôle objectif exercé par des magistrats.

Le succès de cette association, inaugurée par la MEC, a même incité le constituant, par la révision constitutionnelle de 2008, à en étendre le dispositif. En effet, au-delà de la formule générale de l'article 47-2 C., c'est l'association même de la Cour des comptes qui s'est trouvée étendue à l'évaluation des politiques publiques. Ce qui implique notamment l'extension de la saisine de la Cour à toutes les commissions parlementaires et conforte le rôle « d'expert-enquêteur » que détient la Cour des Comptes.

### *B . Les commissions d'enquête*

**458.** Constitutionnalisées depuis 2008 (art. 51-2 C.) et jusque-là prévues à l'art. 6 de l'ord. du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les commissions d'enquête « ont pour objet de recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées » (art. 6, § 1, al. 2). Une commission d'enquête ne peut comprendre plus de 30 députés, lesquels sont désignés à la proportionnelle des groupes parlementaires. Elle choisit son président et son rapporteur, est maîtresse de la publicité de ses travaux et de son rapport. Son rapporteur dispose des mêmes pouvoirs d'investigation que ceux des rapporteurs spéciaux de la Commission des Finances. Elle peut entendre toute personne qu'elle juge utile, laquelle est tenue de déférer à sa convocation. Mais une commission d'enquête n'est pas pour autant une commission permanente : sa mission est limitée à six mois et elle ne peut enquêter sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires (voir E. Vallet, « Les commissions d'enquête parlementaires sous la V<sup>e</sup> République », *RFDC*, n<sup>o</sup> 54-2003, p. 249).

Les commissions d'enquête récemment créées à l'Assemblée nationale portent sur l'influence des mouvements sectaires (28 juin 2006), sur la libération des infirmières bulgares détenues en Libye (11 octobre 2007) et la campagne de vaccination contre la grippe H1N1 (24 février 2010), sur la surveillance des filières et des individus djihadistes (2014). La Commission d'enquête chargée de rechercher les causes des

dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement (6 décembre 2005) s'est singularisée par la publicité et la retransmission télévisée de ses auditions.

### *C . Les offices parlementaires*

**459.** Les offices parlementaires, enfin, comme il a déjà été indiqué, apparaissent avant tout comme des organes d'information parlementaire dont la création se justifie par une évolution sociale que le Parlement ne saurait méconnaître.

Tel est particulièrement le cas de l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (loi n<sup>o</sup> 83-609 du 8 juillet 1983). Commun à l'Assemblée nationale et au Sénat et composé de 18 députés et 18 sénateurs, l'Office associe aussi à ses travaux un Conseil scientifique de 24 personnalités et des experts. Ses rapporteurs disposent de pouvoirs d'investigation. Ses rapports sont d'une grande qualité et auront permis de doter le Parlement d'une source autonome d'information en la matière.