CONNAÎTRE L'ASSEMBLÉE

L'ASSEMBLÉE NATIONALE DANS LES INSTITUTIONS FRANÇAISES

Fiches de synthèse

Novembre 2009

3ème édition

ASSEMBLÉE NATIONALE

AVERTISSEMENT

Ce recueil regroupe un ensemble de fiches constituant autant de réponses aux questions régulièrement posées aux services de l'Assemblée nationale.

Il a été rédigé par l'ensemble de ceux-ci, qui ont été animés dans cette tâche par un double souci :

- présenter des documents synthétiques ;
- donner aux fiches un caractère pratique marqué afin que chacune puisse être aisément exploitée.

De ce fait ce recueil ne constitue pas un manuel de droit constitutionnel ou de droit parlementaire. Chaque fiche aborde une question différente de manière autonome, exercice qui, par essence, n'exclut pas les redondances.

Une version électronique en est disponible et fait l'objet de mises à jour périodiques. Ce document fera prochainement l'objet d'une traduction en langue anglaise.

Assemblée nationale – Secrétariat général de l'Assemblée nationale
126 rue de l'Université – 75355 Paris Cedex 07 – www.assemblee-nationale.fr

SOMMAIRE

Fiches Pages

GÉNÉRALITÉS 9

1. Présentation synthétique des institutions françaises 11
2. Le Président de la République 19
3. Le Gouvernement 29
4. L'Assemblée nationale et le Sénat - Caractères généraux du Parlement 37
5. Le Congrès du Parlement 43
6. Le Conseil constitutionnel 47
7. Le Conseil d'État 55
8. L'autorité judiciaire : l'ordre judiciaire et la Cour de cassation 61
9. La Cour des comptes 67
10. Le Conseil économique, social et environnemental 73
11. L'organisation territoriale de la France 77
12. Le Médiateur de la République 83
13. L'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives 87

LE DÉPUTÉ 93

14. L'élection des députés 95
15. Le financement de la vie politique : partis et campagnes électorales 105
16. Le statut du député 111
17. La situation matérielle du député 119
18. L'accueil des députés 125

LES ORGANES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE 129

19. Le Président de l'Assemblée nationale 131
20. Le Bureau de l'Assemblée nationale 137
21. Les Questeurs 143
22. Les groupes politiques 149
23. La place des groupes d'opposition et des groupes minoritaires 155
24. Les commissions permanentes 165

L'ORGANISATION DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE 175

25. Le régime des sessions et des séances 177
26. La fixation de l'ordre du jour et la Conférence des présidents 183
27. Le ministre chargé des relations avec le Parlement 189
28. Le secrétariat général du Gouvernement 193
29. Le Règlement de l'Assemblée nationale 199

LES FONCTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE 205

Les fonctions législatives 205

30. La loi, expression de la compétence législative du Parlement 207

31. Le domaine de la loi 215
32. La procédure législative 221
33. L'initiative gouvernementale 237
34. L'initiative parlementaire 243
35. L'examen des textes en commission 251
36. La séance plénière 261
37. Le dossier du Président, cas d'un dossier législatif 277
38. L'exercice du droit d'amendement 287
39. L'irrecevabilité financière : l'article 40 de la Constitution 299
40. Le contrôle de constitutionnalité des lois 305
41. L'examen parlementaire des lois de finances 311
42. L'examen parlementaire des lois de financement de la sécurité sociale 319
43. La ratification des traités 325
44. La révision de la Constitution 331
45. Les votes à l'Assemblée nationale 337

Les fonctions de contrôle et l'information des députés 341

46. La mise en cause de la responsabilité du Gouvernement 343
47. Les résolutions de l'article 34-1 de la Constitution 349
48. La déclaration de guerre et les interventions armées à l'étranger 353
49. Le rôle des commissions permanentes en matière de contrôle du Gouvernement 355
50. Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents 361
51. L'évaluation des politiques publiques 369
52. Les questions 377
53. Le contrôle de l'application des lois et l'évaluation de la législation et des politiques publiques 383
54. L'Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques 389
55. Les délégations parlementaires 395
56. Les autres moyens d'information des députés 401

L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET L'UNION EUROPÉENNE 405

57. L'Assemblée nationale et l'élaboration des normes européennes 407
58. La commission des affaires européennes 415

LES RELATIONS INTERPARLEMENTAIRES 425

59. Les activités internationales de l'Assemblée nationale 427
60. La coopération interparlementaire 435
61. Les groupes d'amitié 441
62. La présence de l'Assemblée nationale dans les institutions internationales 447

LA COMMUNICATION 453

63. La communication à l'Assemblée nationale 455
64. Les relations avec la presse 459
65. Le site Internet de l'Assemblée nationale 467
66. La Chaîne Parlementaire (LCP-Assemblée nationale et Public Sénat) 471
67. Le Parlement des enfants 475

L'ADMINISTRATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE 481

68. Statut et carrière des fonctionnaires de l'Assemblée nationale 483

69. Structure des services de l'Assemblée nationale 491
70. Les secrétaires généraux 493
71. Le budget de l'Assemblée nationale 497
72. Élaboration, instruction et adoption des décisions de questure 505
73. Le service de la séance 511
74. Les « pôles fonctionnels » 521
75. Le service de la communication et de l'information multimédia 525
76. Le service de la bibliothèque et des archives 531
77. Les services des comptes rendus 539
78. Le service du personnel 543
79. L'informatique à l'Assemblée nationale 545
80. La sécurité à l'Assemblée nationale 553
81. La division du protocole 561

LES AUTRES STRUCTURES DE SOUTIEN À L'ACTIVITÉ PARLEMENTAIRE 565

82. Les secrétariats des groupes politiques 567
83. Les assistants parlementaires (ou collaborateurs de députés) 569

INDEX 575

LEXIQUE DES TERMES PARLEMENTAIRES 581

ANNEXE : CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 589

GÉNÉRALITÉS

Fiches

1. Présentation synthétique des institutions françaises

2. Le Président de la République

3. Le Gouvernement

4. L'Assemblée nationale et le Sénat - Caractères généraux du Parlement

5. Le Congrès du Parlement

6. Le Conseil constitutionnel

7. Le Conseil d'État

8. L'autorité judiciaire : l'ordre judiciaire et la Cour de cassation

9. La Cour des comptes

10. Le Conseil économique, social et environnemental

11. L'organisation territoriale de la France

12. Le Médiateur de la République

13. L'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives

Fiche n° 1

Présentation synthétique des institutions françaises

Points-clés

La Constitution du 4 octobre 1958 a été conçue pour mettre un terme aux excès du régime d'assemblée, dans un contexte marqué par l'incapacité de la IVème République à affronter les crises de la décolonisation.

Au centre se trouve le Président de la République, « clé de voûte des institutions ». Il assure, par son arbitrage, « *le fonctionnement régulier des pouvoirs publics* ». Son autorité s'est progressivement renforcée.

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement, lequel *« détermine et conduit la politique de la Nation* ».

Le Parlement est constitué de deux assemblées, l'Assemblée nationale et le Sénat, qui examinent et votent les lois, contrôlent le Gouvernement et évaluent les politiques publiques. L'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct, joue un rôle prédominant puisque, dans la procédure législative, elle tranche en cas de désaccord avec le Sénat et peut, en outre, renverser le Gouvernement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a renforcé les pouvoirs du Parlement.

☞ *Voir également les fiches 2, 3, 4, 6, 30, 31, 32, 40, 44 et 46*

I. – LA CONSTITUTION DE LA VÈME RÉPUBLIQUE

1. – LA VÈME RÉPUBLIQUE, RÉACTION AUX DIFFICULTÉS DE LA IVÈME RÉPUBLIQUE

Les dernières années de la IVème République ont été marquées par la paralysie du régime et son incapacité à relever le défi majeur de la décolonisation.

Confronté au soulèvement de l'Algérie, qui demande son indépendance, et à la menace d'une prise de pouvoir insurrectionnelle par des responsables militaires à Alger (13 mai 1958), le Président de la République René Coty appelle le général de Gaulle, en retrait de la vie politique, à former un nouveau Gouvernement.

Le Gouvernement est investi le 1er juin 1958. Sur le fondement de la loi constitutionnelle du 3 juin, il met en place un Comité consultatif constitutionnel,

qui examine au cours de l'été 1958 le projet de Constitution élaboré par le Garde des Sceaux, Michel Debré.

Le projet, soumis à référendum et adopté le 28 septembre par 79 % des suffrages exprimés, est promulgué le 4 octobre 1958.

2. – LES RÉVISIONS DE LA CONSTITUTION DEPUIS 1958

L'article 89 de la Constitution définit les modalités de sa révision. Le projet de loi, présenté par le Président de la République sur proposition du Premier ministre, ou la proposition de loi révisant la Constitution, doit d'abord être adopté par les deux assemblées séparément et dans les mêmes termes, le droit de « dernier mot » de l'Assemblée nationale en cas de désaccord avec le Sénat n'étant pas applicable. Le texte peut ensuite, selon la volonté du Président de la République, être soumis aux deux assemblées réunies en Congrès (adoption à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés) ou soumis à référendum lorsqu'il s'agit d'un projet de loi constitutionnelle.

À ce jour, la Constitution a été modifiée à vingt-deux reprises selon cette procédure, toujours sur la base d'un projet de loi présenté par le Gouvernement.

Certaines des révisions ainsi opérées ont significativement modifié l'économie d'ensemble du régime et des institutions. Il en est ainsi :

- de l'extension du droit de saisine du Conseil constitutionnel à soixante députés ou soixante sénateurs (1974) ;
- de l'institution d'une session unique (1995) ;
- de la réduction de la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans (2000) ;
- du renforcement des prérogatives du Parlement (2008).

Des révisions importantes, bien que sans incidence fondamentale sur la nature du régime, ont eu pour objet de promouvoir l'égalité hommes-femmes (1999) ou d'inscrire dans la Constitution la prohibition de la peine de mort (2007).

D'autres révisions ont revêtu un caractère plus « technique ». Il en a ainsi été de la modification de la date des sessions parlementaires (1963), de la création de la Cour de justice de la République (1993) ou de la modification du statut pénal du chef de l'État (2007). De nombreuses révisions sont liées à l'intégration de la France au sein de l'Union européenne (juin 1992, janvier 1999, mars 2003, mars 2005, février 2008).

La réforme relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct (1962) a été réalisée non par la voie de l'article 89 mais directement par référendum, en application de l'article 11 de la Constitution.

II.– CARACTÈRES GÉNÉRAUX DES INSTITUTIONS DE LA VÈME RÉPUBLIQUE

1. – UN RÉGIME MIXTE ?

Les institutions de la Ve République empruntent aux traits classiques des régimes parlementaires et des régimes présidentiels, ce qui a conduit certains constitutionnalistes à parler de « régime semi-présidentiel ».

C'est ainsi que participe du caractère parlementaire l'existence d'un Gouvernement, dirigé par un Premier ministre responsable devant l'assemblée élue au suffrage universel direct. En contrepartie de cette responsabilité, le Premier ministre peut solliciter du chef de l'État la dissolution de l'Assemblée nationale.

En revanche, la désignation du Président de la République au suffrage universel direct, son rôle éminent en matière de politique étrangère mais aussi sa prééminence dans la conduite de la politique du pays, hors périodes de cohabitation, n'ont pas d'équivalent dans des régimes parlementaires comme ceux du Royaume-Uni ou de la République fédérale d'Allemagne – où le rôle du chef de l'État est davantage protocolaire – et rapprochent le système français du modèle américain.

La réduction à cinq ans de la durée du mandat du Président de la République, le fait que son élection précède désormais celle des députés, qu'il peut s'exprimer devant les deux assemblées réunies en Congrès, combinés avec la pratique des institutions, ont renforcé le poids du Chef de l'État.

2. – LA CONSTITUTION NORME SUPRÊME

La tradition juridique française, marquée par les écrits de Jean-Jacques Rousseau (*Du Contrat social,* 1762), a longtemps accordé une primauté absolue à la loi, votée par les représentants du peuple et « *expression de la volonté générale* » selon les termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Toutefois, la Constitution de la Vème République a confié au Conseil constitutionnel, institution collégiale comprenant neuf membres nommés par les plus hautes autorités de l'État, le soin de vérifier, avant sa promulgation, la conformité de la loi à la Constitution. Par la suite, le rôle du Conseil s'est progressivement affirmé. A partir du début des années 1970, le Conseil a élargi le cadre de son contrôle en intégrant dans le « bloc de constitutionnalité » – c'est-à-dire les normes de référence utilisées pour le contrôle – la Déclaration de 1789, le Préambule de la Constitution de 1946 et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. En 1974 la possibilité de le saisir a été élargie à soixante députés ou soixante sénateurs.

Le Conseil a ainsi pu affirmer, en 1985, que la loi « *n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* » (décision n° 85-197 DC du

23 août 1985*)*. L'action du législateur doit s'inscrire dans le respect de l'ensemble des « *principes à valeur constitutionnelle* ».

Cette évolution a été confortée par la reconnaissance, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, d'une possibilité de saisine *a posteriori* du Conseil constitutionnel lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative, déjà promulguée, porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

III.– LE POUVOIR EXÉCUTIF

1. – LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, CLÉ DE VOÛTE DES INSTITUTIONS

La Constitution de la Vème République met le Président de la République au premier rang et en fait, pour reprendre l'expression de Michel Debré, la « clé de voûte » du régime. Son article 5 dispose que « *le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* ».

Depuis la réforme constitutionnelle du 2 octobre 2000, le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct et non plus pour sept ans.

Il dispose de pouvoirs propres qu'il exerce sans contreseing et qui le placent au cœur de la vie politique et institutionnelle française :

- il nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions ;
- il peut décider de prendre la parole devant le Parlement réuni en Congrès ;
- il peut soumettre au référendum certains projets de loi, relatifs à l'organisation des pouvoirs publics, à des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent ;
- il peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale ;
- lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, il prend les mesures exigées par ces circonstances ;
- il peut saisir le Conseil constitutionnel d'une loi ou d'un traité et nomme un tiers de ses membres. Le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Lorsque l'addition des votes négatifs représente au moins

trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein de chaque commission, la nomination ne peut intervenir.

Le Président de la République exerce, en outre, un certain nombre de pouvoirs partagés pour lesquels il doit obtenir le contreseing du Premier ministre et, le cas échéant, du ministre concerné :

- sur proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement ;
- il préside le Conseil des ministres ;
- il promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée et peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles ;
- il signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres et nomme aux emplois civils et militaires de l'État ;
- il est le chef des armées.

La réforme constitutionnelle de 1962, qui institue l'élection du Président de la République au suffrage universel, lui donne une légitimité renforcée. De simple « arbitre » au-dessus des partis politiques, il devient le véritable chef de la majorité lorsque celle de l'Assemblée coïncide avec celle qui l'a élu. Il détermine les grandes orientations de la politique conduite par le Gouvernement.

2. – LE GOUVERNEMENT

La Constitution confère au Gouvernement de nombreuses attributions.

Selon la lettre de la Constitution, il appartient au Gouvernement de déterminer et conduire la politique de la nation. C'est ainsi que le Gouvernement dispose de moyens lui permettant d'orienter, d'accélérer ou de freiner la discussion des textes lors de la procédure législative devant les assemblées. Le chef du Gouvernement est à la tête de l'administration d'État et est responsable de la défense nationale. Il dispose du pouvoir réglementaire, c'est-à-dire celui de prendre les mesures générales ne relevant pas de la loi ou celles, plus nombreuses encore, fixant les modalités précises de son exécution (décrets d'application).

Le Premier ministre et le Gouvernement s'appuient sur la majorité qui les soutient à l'Assemblée nationale et, éventuellement, au Sénat.

Chaque membre du Gouvernement assume un double rôle, à la fois politique et administratif. Sur le plan administratif, le ministre est placé à la tête d'un ensemble de services qui constituent son département ministériel, sur lequel il exerce un pouvoir hiérarchique par voie d'arrêtés et de circulaires. À ce titre, il dispose du pouvoir d'organiser son administration, faisant de lui une autorité à la

charnière de l'activité gouvernementale et de la gestion administrative chargée d'appliquer cette politique.

IV. – LE PARLEMENT

1. – UN PARLEMENT BICAMÉRAL DOMINÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les institutions de la Vème République mettent en place un Parlement comprenant deux assemblées, l'Assemblée nationale et le Sénat.

L'Assemblée nationale compte 577 députés (nombre maximum qui, depuis la révision du 23 juillet 2008, figure à l'article 24 de la Constitution), élus pour cinq ans (sauf dissolution) au suffrage universel direct dans le cadre de circonscriptions.

Le Sénat compte, quant à lui, 343 sénateurs (ils seront 348 en 2011, soit également le nombre maximum prévu par l'article 24 de la Constitution) élus pour six ans au suffrage universel indirect par un collège d'environ cent cinquante mille grands électeurs (constitué, à 95 %, de délégués des conseils municipaux). À la différence de l'Assemblée nationale, qui se renouvelle en totalité, le Sénat se renouvelle par moitié tous les trois ans.

Les institutions consacrent un bicaméralisme inégalitaire au profit de l'assemblée élue au suffrage direct : si les deux assemblées jouissent de droits identiques dans le cours de la procédure législative, en cas de conflit avec le Sénat, le Premier ministre peut demander à l'Assemblée nationale de trancher en dernier ressort. Par ailleurs, seule l'Assemblée nationale peut renverser le Gouvernement.

2. – LE PARLEMENTARISME RATIONALISÉ

En 1958, la nouvelle Constitution entendait rompre avec le régime d'assemblée, mettre fin à l'instabilité ministérielle et préserver le Gouvernement d'un accroissement des prérogatives du Parlement à son détriment. Elle a donc limité ses prérogatives.

C'est ainsi que le régime des sessions a été strictement encadré. Toutefois, depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, on est passé d'un régime de deux sessions de quatre-vingt et quatre-vingt-dix jours à une session unique de neuf mois.

Le domaine de la loi, norme votée par le Parlement, a été limité :

- ne relèvent de la loi que les seules matières énumérées par la Constitution (article 34 notamment), ce qui étend concomitamment la compétence du pouvoir réglementaire ; cette mesure constitue une évolution qui est apparue importante en 1958 car la loi pouvait jusque là traiter de tou-

tes les questions. En pratique cependant, les matières essentielles continuent à relever du domaine de la loi ;

- le Gouvernement dispose de divers moyens pour faire respecter le partage entre la loi et le règlement, comme l'irrecevabilité des amendements empiétant sur le domaine de la loi (article 41) ou la procédure de délégalisation de dispositions formellement législatives et matériellement réglementaires (article 37, alinéa 2). Ces dernières dispositions sont cependant rarement appliquées ; pour leur redonner plus de vigueur, la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donné aux Présidents des assemblées le pouvoir, que ne détenait jusqu'alors que le Gouvernement, d'opposer l'irrecevabilité à un amendement ne relevant pas du domaine de la loi **;**
- le Gouvernement peut demander au Parlement le droit de légiférer par ordonnances, dans des domaines précis et pour une durée limitée (article 38). La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 impose cependant une ratification expresse des ordonnances.

Une irrecevabilité financière a été instituée par l'article 40 de la Constitution aux termes duquel : « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

Le Gouvernement dispose enfin de droits particuliers au cours de la procédure législative, ces droits ayant cependant été réduits par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 :

- le Gouvernement maîtrise une partie de l'ordre du jour des assemblées (depuis le 1er mars 2009, la règle est que seulement deux semaines sur quatre sont réservées à l'examen des textes qu'il choisit, les lois de finances et de financement de la sécurité sociale bénéficiant en outre d'une priorité) ;
- le Gouvernement peut accélérer la procédure d'examen d'un texte en provoquant la réunion d'une commission mixte paritaire (composée de sept députés et sept sénateurs) après une seule lecture devant chaque chambre, sous réserve que les Conférences des présidents des deux assemblées ne s'y opposent pas conjointement ;
- le Gouvernement peut demander un vote bloqué sur tout ou partie des dispositions en discussion devant l'Assemblée nationale ;
- le Gouvernement peut engager sa responsabilité sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale ; depuis le 1er mars 2009, il ne peut engager sa responsabilité sur un autre projet ou une autre proposition de loi qu'une seule fois par session. Cette procédure permet

l'adoption du texte sans dépôt, en l'absence de vote d'une motion de censure.

En outre, l'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et le mandat parlementaire marque une séparation stricte entre les ministres et les députés ou les sénateurs, alors même que, dans les régimes précédents, les fonctions exécutives étaient systématiquement exercées par des parlementaires et que les ministres disposaient du droit de vote dans leur assemblée d'origine. La nouvelle rédaction qui a été donnée, au mois de juillet 2008, au deuxième alinéa de l'article 25 de la Constitution, prévoit cependant que, dans les conditions fixées par une loi organique (en l'occurrence la loi n° 2009-38 du 13 janvier 2009), les députés ou sénateurs qui acceptent des fonctions gouvernementales ne sont que temporairement remplacés par leur suppléant, jusqu'à la cessation desdites fonctions.

*

Par rapport au régime précédent, les institutions de la Vème République se caractérisent donc par un renforcement du pouvoir exécutif de manière générale et un encadrement plus étroit des activités du Parlement.

La stabilité du pouvoir exécutif a permis de faire face à de nombreuses crises, tant externes (décolonisation) qu'internes (mai 1968), sans que la continuité de l'État soit atteinte. La Vème République est devenue, avec la IIIème République, l'un des régimes les plus stables de l'histoire constitutionnelle française.

Cette stabilité, grâce à la permanence du fait majoritaire, pouvant être considérée comme un acquis, il a été jugé possible, en 2008, sans la menacer, d'encadrer les moyens mis au service de la suprématie du pouvoir exécutif et de renforcer les prérogatives du Parlement.

Fiche n° 2

Le Président de la République

Points-clés

Clé de voûte des institutions de la Vème République, le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct, mode de désignation lui conférant une légitimité démocratique en rapport avec l'étendue de ses pouvoirs.

Ceux-ci sont soit personnels (recours au référendum législatif prévu à l'article 11 de la Constitution, droit de dissolution de l'Assemblée nationale, pouvoirs exceptionnels de l'article 16, nomination du Premier ministre, droit de saisine du Conseil constitutionnel, etc.), soit soumis au contreseing du Premier ministre (nomination des ministres, convocation du Parlement en session extraordinaire, signature des ordonnances, promulgation des lois, droit de grâce, etc.).

Plus généralement, c'est au Président de la République qu'il incombe de veiller au respect de la Constitution, d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et de garantir l'indépendance nationale et l'intégrité territoriale. Il est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

La réalité des pouvoirs du Président de la République peut être modifiée dans certaines circonstances : lorsque la majorité présidentielle et la majorité législative coïncident, la fonction présidentielle prédomine ; à l'inverse, la « cohabitation » confère une suprématie politique de fait au Premier ministre.

La pratique des institutions et certaines réformes mises en œuvre au cours de la période récente ont renforcé le poids du Président de la République. Dans le même temps, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a accentué les pouvoirs du Parlement.

☞ *Voir également les fiches 1, 3, 5 et 6*

I.– LE STATUT DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

1. – L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Cette règle, prévue par le premier alinéa de l'article 6 de la Constitution, est la conséquence de deux réformes institutionnelles essentielles :

– la révision de la Constitution de 1962, réalisée par référendum en application de l'article 11 qui, en instaurant l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, a conféré à la fonction une légitimité plus en rapport

avec l'étendue de ses pouvoirs (avant cette réforme, le Président était élu par un collège constitué des parlementaires et d'élus locaux) ;

– la révision de la Constitution de 2000, effectuée par la voie parlementaire, en application de l'article 89, mais approuvée par référendum, qui a réduit de sept à cinq ans la durée de son mandat, mettant ainsi fin à la tradition républicaine française du septennat et optant pour une solution proche de la durée moyenne des mandats présidentiels applicables dans les autres pays.

L'élection se déroule entre vingt et trente-cinq jours avant l'expiration du mandat du Président de la République en exercice. Le terme du mandat est avancé en cas de décès, de démission ou de destitution du Président de la République (la vacance est alors constatée par le Conseil constitutionnel), ou en cas d'empêchement définitif du Président (c'est le Conseil constitutionnel, préalablement saisi par le Gouvernement, qui déclare l'empêchement à la majorité absolue de ses membres). Dans ces cas, l'intérim est assuré par le Président du Sénat, qui dispose alors des pouvoirs du Président de la République, à l'exception du droit de dissolution de l'Assemblée nationale, du droit de recourir au référendum et du droit d'initiative en matière de révision constitutionnelle.

En l'état des textes, tout citoyen français âgé de vingt-trois ans révolus peut se porter candidat à l'élection présidentielle à condition d'avoir obtenu le parrainage de cinq cents élus nationaux ou locaux ; des dispositions complémentaires imposent une répartition géographique des parrainages (ceux-ci doivent être issus d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer différents sans que plus d'un dixième de ces élus proviennent du même département ou de la même collectivité d'outre-mer). C'est au Conseil constitutionnel qu'il appartient de vérifier la validité des candidatures. Par ailleurs, chaque candidat officiellement proclamé doit remettre au Conseil une déclaration patrimoniale détaillée.

La campagne électorale officielle s'ouvre quinze jours avant le premier tour et se prolonge, le cas échéant, pendant les deux semaines séparant les deux tours. Dans les faits, les débats commencent bien avant cette ouverture officielle. Chaque candidat doit tenir un compte de campagne vérifié par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) avec appel possible devant le Conseil constitutionnel. La CCFP vérifie en particulier que les dépenses engagées pour la campagne officielle ne dépassent pas les plafonds légaux fixés à ce jour à environ seize millions d'euros pour le premier tour et environ vingt et un millions d'euros pour les deux tours. L'État rembourse aux candidats qui ont recueilli moins de 5% des suffrages exprimés le montant de leurs dépenses dans la limite de 5% du plafond des dépenses et à ceux qui ont recueilli au moins 5% des suffrages exprimés dans la limite de 50 % du plafond applicable au premier ou au second tour.

L'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours. Seuls les deux candidats arrivés en tête au premier tour restent en compétition pour le second. Celui-ci se tient quatorze jours après le premier tour.

Le Conseil constitutionnel est seul juge de l'élection. Il est chargé de l'ensemble du contentieux électoral et examine, de ce fait, tant les contestations portant sur les opérations préalables à l'élection que celles relatives au scrutin lui-même.

L'article 6, alinéa 2 de la Constitution dispose, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, que « *nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs* ».

2. – LA QUESTION DE LA RESPONSABILITÉ DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

La définition donnée, en 1958, aux articles 67 et 68 de la Constitution, de la responsabilité du Président de la République est apparue, au fil des années, incertaine et ambiguë : à l'incertitude relative de la notion de « haute trahison » s'ajoutait une ambiguïté sur la portée des dispositions de l'article 68 pour les actes accomplis par le Président en dehors de l'exercice de ses fonctions. Ces dispositions ont été interprétées de façon divergente entre 1999 et 2001 par le Conseil constitutionnel puis la Cour de cassation.

La révision constitutionnelle du 19 février 2007 a confirmé l'immunité traditionnelle dont bénéficie le Président de la République pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions et a institué une inviolabilité temporaire concernant tous ses autres actes, inviolabilité qui prend fin avec le mandat présidentiel.

a) Le principe maintenu de l'irresponsabilité du Président de la République à raison des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions

Il s'agit d'un principe républicain traditionnel qui ne connaît que deux exceptions : l'une tenant à la compétence de la Cour pénale internationale, l'autre pour manquement par le Président de la République à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat (notion qui, à la suite de la révision constitutionnelle du 19 février 2007, a remplacé celle de haute trahison).

L'exigence d'un contreseing ministériel pour de nombreux actes du Président de la République est le corollaire de ce principe, puisqu'il permet aux ministres d'endosser la responsabilité politique des actes du Président de la République.

b) L'inviolabilité temporaire nouvelle du Président de la République pour tous les actes étrangers à sa fonction

L'article 67 de la Constitution institue une inviolabilité temporaire totale pour la durée du mandat, suspendant en matière civile et pénale tant les procédures engagées contre le Président de la République que la prescription, et prenant fin un mois après la cessation des fonctions.

Au cours du mandat, cette protection ne peut être levée que par le Parlement siégeant en Haute Cour et destituant le Président pour manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat, le rendant alors à nouveau justiciable des juridictions de droit commun.

c) La réunion du Parlement en Haute Cour pour destituer, et non plus juger, le Président de la République

L'article 68 de la Constitution issu de la révision du 19 février 2007 reconnaît désormais au Parlement siégeant dans son intégralité en Haute Cour le pouvoir de destituer (et non plus de juger) le Président de la République pour « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* ».

Après l'adoption par l'Assemblée nationale et le Sénat, en termes identiques, d'une résolution de réunion du Parlement en Haute Cour, cette dernière doit statuer dans le délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Tous les votes doivent être acquis à la majorité qualifiée des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée et la Haute Cour, sans qu'aucune délégation de vote ne soit permise. Seuls sont recensés les votes favorables à la réunion en Haute Cour et à la destitution.

La décision de la Haute Cour est d'effet immédiat.

II.– LES POUVOIRS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

1. – LES POUVOIRS PROPRES

Il s'agit de pouvoirs que le Président de la République exerce sans contreseing.

– LES POUVOIRS DE GARANTIE ET D'ARBITRAGE

- *En matière constitutionnelle*

  L'article 5 de la Constitution, en proclamant que « *le Président de la République veille au respect de la Constitution* », lui accorde en pratique un pouvoir d'interprétation de la Constitution (pouvoir dont il a usé à plusieurs reprises : usage du référendum pour la révision constitutionnelle, refus de signature des ordonnances par exemple).

  La nomination de trois membres du Conseil constitutionnel et le droit de saisine de cette institution (articles 59 et 61 de la Constitution) dont dispose le Président de la République relèvent également de son rôle de garant des institutions.

- *En matière judiciaire*

  Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (article 64 de la Constitution) ; dans l'exercice de cette fonction, il assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

– LES POUVOIRS DE CRISE

- *Les pouvoirs exceptionnels de l'article 16 de la Constitution*

  Cette disposition, qui confère au Président de la République des pouvoirs exceptionnels de salut public, trouve une justification historique dans les événements de 1940, le Président de la République de l'époque, Albert Lebrun, personnellement hostile à l'armistice, ayant dû s'incliner et laisser les pouvoirs au Maréchal Pétain. La situation de crise que connaissait la France au moment de l'adoption de la Constitution de 1958 (guerre d'Algérie) est un autre élément d'explication. De fait, l'article 16 n'a été appliqué qu'une seule fois en 1961, à la suite de la tentative de putsch militaire survenue à Alger.

  Ses dispositions ont toujours constitué l'un des points les plus controversés de la Constitution, même si le sujet a perdu beaucoup de son actualité. De fait, leur usage a été quelque peu encadré par la révision de la Constitution de juillet 2008.

  Pour que le Président de la République puisse recourir aux pouvoirs exceptionnels de l'article 16, deux conditions de fond doivent être réunies :

  – une « *menace grave et immédiate* » doit peser sur « *les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux* » : sont en particulier visés les guerres et tous les mouvements insurrectionnels ;

  – le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels doit être interrompu.

  C'est au Président de la République qu'il appartient d'apprécier si les deux conditions sont remplies. S'il outrepassait ses droits, le Parlement pourrait se réunir en Haute Cour et le destituer pour manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat.

  Les conditions de forme sont peu contraignantes se limitant à une consultation du Premier ministre, des Présidents des deux assemblées et du Conseil constitutionnel (dont l'avis motivé doit être publié au *Journal officiel*).

  En cas d'application de l'article 16, la répartition des pouvoirs telle qu'elle est prévue par la Constitution n'est plus applicable et le Président de la République exerce les pleins pouvoirs. Il « *prend les*

mesures exigées par les circonstances ». Mais, précise la Constitution, ces mesures « *doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission* ». Les décisions prises par le Président de la République sont soumises pour avis au Conseil constitutionnel. Pendant la durée de mise en oeuvre des pouvoirs exceptionnels, le Parlement se réunit de plein droit et l'Assemblée nationale ne peut être dissoute.

Depuis la révision du 23 juillet 2008 il est précisé que, après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées pour recourir aux pouvoirs exceptionnels prévus par l'article 16 demeurent réunies. Le Conseil se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.

- *Le droit de dissolution*

Le droit de dissolution appartient souverainement au Président de la République qui est simplement tenu, avant de l'exercer, de consulter les Présidents des assemblées et le Premier ministre.

La Constitution en fixe trois limites. La dissolution ne peut ainsi être prononcée :

– pendant l'intérim de la présidence ;

– pendant la période au cours de laquelle le Président de la République dispose des pouvoirs exceptionnels prévus par l'article 16 de la Constitution ;

– pendant les douze mois suivant une précédente dissolution.

Prévue pour résoudre une crise grave en faisant appel au peuple ou pour trancher ou prévenir un différend avec l'Assemblée nationale, la dissolution n'a été décidée que deux fois à ce titre (1962 et 1968). Dans les trois autres circonstances, elle a été prononcée par le Président de la République, soit en début de mandat pour avoir à l'Assemblée nationale une majorité soutenant sa politique (1981 et 1988), soit pour anticiper une consultation électorale à un moment jugé plus opportun (1997).

– LES PRÉROGATIVES LIÉES AUX RELATIONS AVEC LES AUTRES INSTITUTIONS

- Avec le Gouvernement : le Président de la République nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions ; il convoque, approuve l'ordre du jour et préside le Conseil des ministres.
- Avec le Parlement : le Président de la République communique par messages avec le Parlement, ces messages étant lus par les Présidents de chaque assemblée et ne donnant lieu à aucun débat ; depuis la révision constitutionnelle de 2008 le Président peut également prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès, sa déclaration pouvant donner lieu, hors sa présence, à un débat sans vote (cette nouvelle procédure a été mise en œuvre pour la première fois le 22 juin 2009).

2. – LES POUVOIRS PARTAGÉS

Il s'agit des pouvoirs que le Président de la République ne peut exercer qu'avec le contreseing du Premier ministre et, le cas échéant, du ou des autres ministres concernés.

– LE POUVOIR DE NOMINATION

- Conformément à l'article 8, alinéa 2 de la Constitution, le Président de la République nomme les ministres sur proposition du Premier ministre.
- Le Président de la République (article 13 de la Constitution) nomme aux emplois civils et militaires de l'État. Cette compétence partagée avec le Premier ministre (article 21) se traduit par le fait que les hauts fonctionnaires ainsi que les dirigeants des établissements et entreprises publics sont nommés en Conseil des ministres. Toutefois, il est précisé, à l'article 13, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, que, pour certains emplois ou fonctions déterminés par une loi organique, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, 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.

– LA SIGNATURE DES ORDONNANCES ET DES DÉCRETS

- Le Président de la République signe les ordonnances (textes qui, bien que relevant du domaine de la loi, ont été pris par le Gouvernement

préalablement habilité par le Parlement pour agir ainsi pendant un délai limité).

- Il est arrivé, au cours d'une période de cohabitation, que le Président de la République refuse de signer les ordonnances ; on peut donc en conclure que le Président de la République n'a pas, en la matière, une compétence liée.

  Le Président de la République signe également les décrets délibérés en Conseil des ministres.

– LE POUVOIR DE CONVOQUER LE PARLEMENT EN SESSION EXTRAORDINAIRE

- Le Président de la République peut convoquer le Parlement en session extraordinaire par décret sur un ordre du jour déterminé, à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale (article 29 de la Constitution).
- La pratique institutionnelle n'en fait pas une compétence liée, la convocation relevant de la seule responsabilité et de la seule appréciation du Président de la République.

– LE RECOURS AU RÉFÉRENDUM

On distingue trois types de référendum au plan national ; seule la décision de recourir au référendum législatif n'est pas soumise à contreseing, mais elle nécessite une intervention préalable du Parlement ou du Gouvernement.

- Le référendum constituant, soumis à contreseing (article 89, alinéa 2 de la Constitution), est une procédure qui nécessite le vote, préalablement, du texte par les deux assemblées dans des termes identiques. Dès le vote du texte, le Président de la République peut soit le soumettre à référendum, soit le soumettre au Parlement réuni en Congrès qui statue à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés (si le texte est d'origine parlementaire, le recours au référendum est obligatoire). À l'exception du référendum du 24 septembre 2000 sur le quinquennat, c'est toujours le passage devant le Congrès qui a été préféré.
- Le référendum législatif (article 11 de la Constitution) est une procédure initiée par le Gouvernement ou le Parlement (dans les faits, celui-ci ne l'a jamais utilisée). Le Gouvernement ou les deux assemblées du Parlement par une proposition conjointe, saisissent le Président de la République qui décide sans contreseing s'il interroge ou non le peuple. Si la proposition émane du Gouvernement, celui-ci doit faire une déclaration suivie d'un débat devant chaque assemblée. Le champ d'application de l'article 11 est vaste et susceptible

d'interprétations extensives. Il couvre l'organisation des pouvoirs publics, la ratification d'un traité ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions (*cf.* traité sur l'Union européenne en 1992, traité établissant une constitution pour l'Europe en 2005), les réformes relatives à la politique économique et sociale. Après la proclamation des résultats par le Conseil constitutionnel, le Président de la République promulgue la loi référendaire.

- Le référendum de l'article 88-5 de la Constitution, soumis à contreseing, prévoit cette procédure pour les projets de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne. La portée de cette disposition, adoptée en 2005, a toutefois été atténuée en juillet 2008 puisque, désormais, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption d'un tel projet de loi par le Congrès.

  Par ailleurs, depuis 2003, le Président de la République peut consulter les électeurs d'une collectivité territoriale d'outre-mer sur « *une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif* » ou sur son changement de statut (article 72-4 de la Constitution). La procédure est la même que celle utilisée pour l'article 11. Cette disposition a été utilisée une fois, en 2003, en Martinique, en Guadeloupe, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.

– LES POUVOIRS EN MATIÈRE DE DIPLOMATIE ET DE DÉFENSE

- La Constitution instaure une compétence partagée dans ces domaines : le Président de la République est le « *chef des armées* » (article 15), il « *négocie et ratifie les traités* » (article 52) ; de son côté, le Gouvernement, qui « *détermine et conduit la politique de la Nation* », « *dispose de la force armée* » (article 20).

- La pratique institutionnelle fait de ces matières un « domaine réservé » du Président de la République lorsqu'il dispose d'une majorité parlementaire et un domaine partagé en cas de cohabitation. On peut estimer que le domaine réservé s'est étendu depuis le décret du 15 mai 2002 accordant au Président de la République la présidence du Conseil de sécurité intérieure.

– LE POUVOIR DE PROMULGATION DES LOIS

- Le Président de la République, par décret contresigné du Premier ministre, promulgue les lois dans les 15 jours suivant la transmission du texte définitivement voté au Gouvernement. Pendant ce délai, il peut demander une nouvelle délibération de la loi votée (également avec contreseing du Premier ministre).

– LE DROIT DE GRÂCE

- Il s'agit d'une prérogative traditionnelle des chefs de l'État héritée de la monarchie qui permet de dispenser un condamné d'effectuer tout ou partie de sa peine.

  Il est précisé, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, que la grâce doit être accordée individuellement, ce qui ne permet plus des grâces collectives.

III.– LA PRATIQUE INSTITUTIONNELLE

Au-delà de la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre les deux têtes de l'exécutif, l'élection au suffrage universel direct est l'élément déterminant qui donne au Président de la République une prééminence sur le Premier ministre. Le chef de l'État ne peut rester cantonné, comme il l'était sous les Républiques précédentes, dans un simple rôle de représentation ; il ne peut, selon la formule du Général de Gaulle, limiter son action à « inaugurer les chrysanthèmes ».

Certes, en pratique, l'étendue des pouvoirs du Président de la République varie selon que la majorité de l'Assemblée nationale coïncide ou non avec celle qui l'a élu.

Dans le premier cas, le chef de l'État choisit librement le Premier ministre qui lui est donc subordonné. Il a même la latitude de lui demander sa démission. Malgré les dispositions de l'article 20 de la Constitution qui prévoient que le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, le Président de la République en fixe les grandes orientations.

Dans les situations de « cohabitation », c'est-à-dire lorsqu'une majorité hostile à sa politique est élue à l'Assemblée nationale, il en va autrement. Le Président de la République doit choisir le Premier ministre en son sein pour que le Gouvernement dispose du soutien de l'Assemblée. S'agissant des ministres, la pratique a montré que le Président de la République dispose tout au plus d'un droit de veto pour certaines fonctions dites de souveraineté. Dans le domaine de la politique intérieure, l'influence du chef de l'État se trouve réduite. Ce n'est que dans le domaine de la politique étrangère, pour lequel la Constitution lui reconnaît des pouvoirs propres, qu'il conserve l'essentiel de ses prérogatives. Encore doit-il les exercer en concertation avec le Premier ministre.

L'étendue des pouvoirs du Président de la République, et donc la nature du régime, dépendent ainsi de la situation politique. Mais la réduction à cinq ans du mandat présidentiel et le fait que l'élection du chef de l'État précède désormais celle de l'Assemblée nationale doivent limiter les cas de coexistence d'un Président issu d'une majorité et d'une Assemblée issue d'une autre. La prééminence du Président de la République est ainsi renforcée.

Fiche n° 3

Le Gouvernement

Points-clés

Dirigé par le Premier ministre nommé par le Président de la République, le Gouvernement constitue la seconde moitié de l'exécutif bicéphale mis en place par la Constitution de 1958.

Il se compose de ministres et secrétaires d'État nommés par le Président de la République sur proposition du Premier ministre.

Le Gouvernement est chargé par la Constitution de déterminer et de conduire la politique de la Nation.

À sa tête, le Premier ministre détient le pouvoir réglementaire. Il joue également un rôle central dans la procédure législative puisqu'il dispose du droit d'initiative et de la maîtrise d'une partie de l'ordre du jour du Parlement. Il peut être habilité par le Parlement à légiférer par voie d'ordonnances.

☞ *Voir également les fiches 1, 2, 4, 5, 6, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 40, 41, 46, 47, 52 et 53*

I.– CONSTITUTION ET DÉMISSION DU GOUVERNEMENT

1. – LA FORMATION DU GOUVERNEMENT

Le choix du Premier ministre est une prérogative propre du Président de la République. L'article 8 de la Constitution prévoit, en revanche, que le choix des ministres est effectué par le chef de l'État sur proposition du Premier ministre.

Aucune condition ne préside à ces différents choix (rien n'impose, par exemple, que le Premier ministre ou les ministres soient des parlementaires) ; toutefois, le fonctionnement des institutions et la pratique démocratique obligent le Président de la République à choisir un Premier ministre issu de la majorité parlementaire.

2. – LA DÉMISSION DU GOUVERNEMENT

L'article 8 de la Constitution indique que le Président de la République met fin aux fonctions du Premier ministre sur présentation, par celui-ci, de la démission du Gouvernement.

Cette démission peut être :

- soit le résultat d'un vote de défiance de l'Assemblée nationale sur le programme du Gouvernement ou sur une déclaration de politique générale (conformément à l'article 49, alinéa premier de la Constitution, cas qui ne s'est jamais produit à ce jour) ou de l'adoption d'une motion de censure (en application de l'article 49, alinéa 2 de la Constitution, cas pour lequel il existe un précédent qui remonte à 1962) ;
- soit systématique (au lendemain de l'élection présidentielle) ;
- soit volontaire (au lendemain des élections législatives, ou pour opérer un large remaniement ministériel sans pour autant changer de Premier ministre) ;
- soit contrainte, s'apparentant ainsi à une révocation par le Président de la République.

La fonction des autres membres du Gouvernement cesse :

- soit en cas de démission du Gouvernement présentée par le Premier ministre ;
- soit en cas de « révocation » prononcée par le Président de la République sur proposition du Premier ministre ;
- soit en cas de démission individuelle.

II.– LE STATUT DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

1. – RANG

Le Gouvernement se compose du Premier ministre et de ministres.

Parmi les ministres, on peut distinguer :

- des ministres d'État, titre honorifique généralement attribué aux principaux chefs de partis ou de courants de la majorité et attribuant une préséance protocolaire sur les ministres « simples » ; ils sont désormais toujours à la tête d'un département ministériel (les ministres d'État dits « sans portefeuille » ont aujourd'hui disparu) ;
- des ministres proprement dits ; ceux-ci dirigent l'administration placée sous leur autorité mais ne disposent pas du pouvoir réglementaire (seul le Premier ministre en est titulaire), sauf pour prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de leurs services ;

– des ministres délégués soit auprès du Premier ministre, soit auprès de simples ministres ;
– des secrétaires d'État, ceux-ci pouvant soit être autonomes (et disposer à ce titre d'un budget propre, du pouvoir de contreseing et de l'autorité sur des services), soit être délégués auprès d'un ministre ; en principe, ces derniers ne participent pas au Conseil des ministres.

Certains gouvernements ont également pu comprendre des hauts commissaires.

Le nombre de membres du Gouvernement n'est pas limité.

2. – OBLIGATIONS ET INCOMPATIBILITÉS

Les membres du Gouvernement doivent, dans les deux mois suivant leur nomination, effectuer une déclaration de situation patrimoniale auprès du président de la Commission pour la transparence financière de la vie politique ; une même déclaration est exigée dans les deux mois suivant la cessation de fonction.

Par ailleurs, les fonctions ministérielles sont incompatibles avec diverses autres activités.

En application du principe de séparation des pouvoirs, un membre du Gouvernement ne peut exercer un mandat parlementaire. L'incompatibilité prend effet au terme d'un délai d'un mois après la nomination du député ou du sénateur au Gouvernement ; pendant cette période, le parlementaire ne peut participer aux scrutins, mais il reste, au moins formellement, membre de l'assemblée où il siégeait le jour de sa nomination. Au terme du délai d'un mois, le Président de l'Assemblée nationale prend acte du remplacement du ministre par « *la personne élue en même temps que lui à cet effet* », c'est-à-dire par son suppléant dont le nom lui a été préalablement communiqué par le ministre de l'intérieur. La nouvelle rédaction qui a été donnée, en juillet 2008, au deuxième alinéa de l'article 25 de la Constitution, prévoit que, dans les conditions fixées par une loi organique (en l'occurrence la loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009), ce remplacement revêt un caractère temporaire : il prend fin à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions ministérielles. Dans ce laps de temps l'ex-ministre n'a pas la possibilité de renoncer à son siège au profit de son suppléant. Sauf à démissionner et provoquer une élection partielle, il retrouve nécessairement son siège.

Un membre du Gouvernement ne peut poursuivre l'exercice d'une profession publique (le fonctionnaire entrant au Gouvernement sera ainsi placé dans une position de détachement) ou privée (y compris libérale). Il est également impossible de cumuler fonctions gouvernementales et exercice d'une fonction de représentation professionnelle (ce qui inclut la qualité de membre du Conseil économique, social et environnemental).

3. – RESPONSABILITÉ INDIVIDUELLE

– Responsabilité politique

Tout membre du Gouvernement est politiquement responsable des actes de son administration ; la sanction de cette responsabilité est la révocation ou la démission.

– Responsabilité pénale

Les ministres et secrétaires d'État sont également pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, si ceux-ci sont qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis ; ils sont jugés par la Cour de justice de la République créée en 1993 et composée de 12 parlementaires (6 députés et 6 sénateurs) et de 3 magistrats du siège à la Cour de cassation (dont l'un préside la Cour).

III.– LE PREMIER MINISTRE

1. – LA DIRECTION DU GOUVERNEMENT

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement (article 21 de la Constitution).

Il personnifie et représente le Gouvernement et à ce titre parle en son nom (lors de la présentation de son programme ou de l'engagement de responsabilité en particulier).

Il exerce une autorité politique sur les membres du Gouvernement qui se traduit, notamment, par un pouvoir de coordination de l'action gouvernementale et d'arbitrage en cas de divergences. Il préside les comités interministériels.

Il est assisté dans ses fonctions par son cabinet et par le secrétariat général du Gouvernement (structure chargée en particulier de préparer avec le secrétariat général de la Présidence de la République l'ordre du jour du Conseil des ministres, de faire le relevé de ses décisions, de saisir pour avis le Conseil d'État sur les projets de texte soumis au Conseil des ministres, de soumettre à la signature du Premier ministre le décret de présentation des projets de loi, de suivre la procédure législative, de promulguer les lois votées et de publier les textes réglementaires adoptés, d'organiser les réunions interministérielles).

2. – LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

Le Premier ministre détient le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires (article 21 de la Constitution). C'est donc à lui qu'il appartient de prendre les règlements nécessaires à l'application des lois ; ceux-ci sont, le cas échéant, contresignés par le ou les ministres chargés de leur exécution.

Ce pouvoir réglementaire et ce pouvoir de nomination sont toutefois partagés avec le Président de la République pour les décrets et les désignations aux emplois supérieurs pris en Conseil des ministres. Il peut être délégué aux ministres mais ceux-ci n'en disposent pas en propre : ils n'ont qu'un pouvoir d'administration sur leur département ministériel.

3. – LE RÔLE DU PREMIER MINISTRE DANS LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Le Premier ministre exerce un rôle important dans la procédure législative.

D'abord parce qu'il est le seul, au sein du pouvoir exécutif, qui dispose de l'initiative des lois.

Ensuite parce qu'il conduit très largement la procédure : il choisit l'assemblée devant laquelle sera déposé le projet de loi, il maîtrise une partie de l'ordre du jour du Parlement, il choisit les amendements déposés au nom du Gouvernement, il peut décider d'opter pour certaines procédures (procédure accélérée, convocation d'une commission mixte paritaire, vote bloqué, etc.). On doit cependant préciser que certains de ces pouvoirs sont exercés, dans le cours de la discussion de chaque texte, par le ministre responsable (droit d'amendement, vote bloqué).

4. – LES AUTRES ATTRIBUTIONS

Outre les attributions déjà mentionnées, le principal pouvoir du Premier ministre réside dans le contreseing qu'il apporte aux actes du Président de la République (à l'exception notamment du recours au référendum législatif, de la décision de dissoudre l'Assemblée nationale, du recours aux pouvoirs exceptionnels de l'article 16, des nominations au Conseil constitutionnel et au Conseil supérieur de la magistrature).

– Les autres attributions exclusives

Le Premier ministre peut, sans consulter le Conseil des ministres :

- saisir le Conseil constitutionnel des lois votées avant leur promulgation (article 61 de la Constitution) et engagements internationaux (article 54) ;
- demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale (article 49, alinéa 4) ;
- décider, après consultation du Président de l'assemblée concernée, de faire siéger une assemblée plus de 120 jours au cours d'une même session ordinaire (article 28, alinéa 3) ;
- demander au Président de la République de convoquer le Parlement en session extraordinaire (article 29, alinéa premier) ;

- demander au Président de la République de prendre l'initiative d'une révision de la Constitution (article 89) ;
- donner un avis au chef de l'État sur une dissolution éventuelle de l'Assemblée nationale ou sur un recours aux pouvoirs exceptionnels de l'article 16.

Le Premier ministre peut exceptionnellement suppléer le Président de la République pour présider le Conseil des ministres.

– Les autres pouvoirs partagés avec le Président de la République

La plupart des pouvoirs partagés entre les deux têtes de l'Exécutif ont déjà été présentés (nomination des membres du Gouvernement, pouvoir réglementaire et pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires). Seuls demeurent les pouvoirs en matière de défense, la Constitution faisant du Président de la République le chef des armées mais confiant au Premier ministre la responsabilité de la défense nationale.

IV.– LES POUVOIRS DU GOUVERNEMENT

1. – LA CONDUITE DE LA POLITIQUE DE LA NATION

L'article 20 de la Constitution confie au Gouvernement le soin de « *déterminer et conduire la politique de la Nation* ». Dans les faits, les principales décisions étant prises en Conseil des ministres, cette compétence gouvernementale est partagée avec le Président de la République lorsque celui-ci dispose d'un Premier ministre appartenant à sa famille politique.

2. – L'EXERCICE PAR DÉLÉGATION DU POUVOIR LÉGISLATIF

La Constitution permet au Parlement de déléguer son pouvoir législatif au Gouvernement par le biais des ordonnances.

On dénombre plusieurs types d'ordonnances :

– Les ordonnances prises en application de l'article 38 de la Constitution permettant au Gouvernement « *pour l'exécution de son programme, de demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* » (le recours aux ordonnances est impossible pour des dispositions relevant de la Constitution ou de lois organiques).

Il faut donc, dans un premier temps, que le Gouvernement dépose auprès du Parlement un projet de loi d'habilitation précisant les mesures envisagées et la durée de la délégation de pouvoir. Une fois la loi votée les ordonnances sont soumises à une double contrainte procédurale :

– elles doivent être examinées pour avis par le Conseil d'État ;

– elles doivent être adoptées en Conseil des ministres, ce qui nécessite la signature du Président de la République (qui peut la refuser comme ce fut le cas lors de périodes de cohabitation).

Avant le terme du délai d'habilitation, un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement. La ratification ne peut être qu'expresse.

– Les ordonnances prises en application des articles 47 et 47-1 de la Constitution qui visent le cas de non respect par le Parlement des délais qui lui sont impartis pour adopter le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cette procédure n'a jamais été mise en œuvre.

– Les ordonnances prises en application de l'article 74-1 de la Constitution constituent la seule délégation permanente du pouvoir législatif ; elles permettent au Gouvernement, sous diverses conditions, d'étendre en l'adaptant le droit de la métropole aux collectivités d'outre-mer.

3. – LES POUVOIRS EXCEPTIONNELS EN MATIÈRE D'ORDRE PUBLIC

– L'état de siège

Prévu par l'article 36 de la Constitution, il vise surtout les situations liées à la guerre et à l'insurrection. Il n'a jamais été appliqué sous la Ve République, en particulier parce que les pouvoirs exceptionnels confiés au Président de la République en application de l'article 16 de la Constitution lui ont largement ôté son utilité. L'état de siège doit être décrété en Conseil des ministres et sa prorogation au-delà de douze jours nécessite l'autorisation du Parlement. Il se caractérise par un transfert de l'autorité civile à l'autorité militaire.

– L'état d'urgence

Prévu par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, il vise « *le péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou d'événements présentant le caractère d'une calamité publique* ». Comme l'état de siège, il est décrété en Conseil des ministres et sa prorogation au-delà de 12 jours doit être autorisée par le Parlement. Il a été utilisé en Nouvelle-Calédonie en 1985 et en métropole, afin de faire face à des troubles survenus dans les banlieues, en 2005.

Fiche n° 4

L'Assemblée nationale et le Sénat Caractères généraux du Parlement

Points-clés

Composé de l'Assemblée nationale, chambre élue au suffrage universel direct, et du Sénat, élu au suffrage universel indirect et chargé par la Constitution de représenter les collectivités territoriales de la République, le Parlement français est bicaméral.

Les excès de la souveraineté parlementaire des IIIème et IVème Républiques ont conduit les constituants de 1958 à limiter les pouvoirs des assemblées en mettant en place des règles dictées par le « parlementarisme rationalisé ».

La nécessité de moderniser l'institution parlementaire a permis aux assemblées d'affirmer et de préciser progressivement leur rôle au sein des institutions de la République. Celui-ci se caractérise en particulier par le développement constant des activités de contrôle du pouvoir exécutif.

☞ *Voir également les fiches 14 à 58*

Les caractères généraux du pouvoir législatif en France peuvent se résumer en une double affirmation :

- le pouvoir législatif est bicaméral : il est partagé de manière inégale entre deux assemblées parlementaires ;
- son exercice est strictement encadré par les règles inspirées du parlementarisme rationalisé.

I.– LE BICAMÉRISME

1. – CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU BICAMÉRISME FRANÇAIS

Le Parlement français de la Vème République est bicaméral : il se compose de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les deux assemblées siègent dans des locaux distincts (le Palais Bourbon est affecté à l'Assemblée nationale et le Palais du Luxembourg au Sénat).

Le bicamérisme a longtemps été considéré dans l'histoire constitutionnelle française soit comme un recours contre les excès des assemblées uniques (ainsi,

en 1795, en réaction à la toute puissance de la Convention, ou sous le Second Empire, après la parenthèse républicaine de 1848-1851), soit comme un facteur d'affermissement de l'Exécutif par le fractionnement du pouvoir législatif (le point extrême étant atteint avec les constitutions du Consulat et de l'Empire, mettant en place un parlement tricaméral).

Le bicamérisme moderne est très différent, la seconde assemblée étant dans de nombreux pays le lieu de la représentation territoriale (Allemagne, Belgique, Espagne, États-Unis, etc.), en particulier dans les États fédéraux, où il représente une nécessité pour assurer la représentation des États fédérés à côté de celle de la population. C'est un choix similaire qui a été fait par la France. La Constitution de la Vème République institue ainsi un bicamérisme dans lequel coexistent une Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct et représentant les citoyens, et un Sénat élu au suffrage universel indirect représentant les collectivités territoriales de la République.

Comme dans la plupart des autres parlements composés de deux assemblées (à l'exception notable du Parlement italien), le bicamérisme français est inégalitaire, l'Assemblée nationale disposant de pouvoirs plus étendus que ceux du Sénat :

- elle seule peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement en lui refusant sa confiance ou en votant une motion de censure (dans la même logique, seule l'Assemblée nationale est susceptible d'être dissoute par le Président de la République) ;
- en cas de désaccord avec le Sénat, le Gouvernement peut décider de donner à l'Assemblée nationale le « dernier mot » dans la procédure législative (sauf pour les lois constitutionnelles et les lois organiques relatives au Sénat) ;
- la Constitution attribue à l'Assemblée nationale une place prépondérante dans l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale se traduisant, d'une part, par une exigence de dépôt en première lecture devant l'Assemblée et, d'autre part, par l'octroi de délais d'examen plus longs à l'Assemblée.

Dans la quasi-totalité des autres domaines, les deux assemblées disposent des mêmes pouvoirs.

Si les deux assemblées n'ont pas exactement les mêmes attributions, elles n'ont pas non plus la même notoriété. Les citoyens connaissent mieux l'Assemblée nationale et les députés qu'ils ont directement élus ; les médias relatent de manière plus suivie les travaux de l'Assemblée nationale, car ses débats se placent plus au cœur des enjeux de pouvoir et parce que la plupart des grands leaders politiques en sont membres ou en sont issus.

2. – LE SÉNAT DE LA VÈME RÉPUBLIQUE

La première caractéristique du Sénat est sa permanence : à la différence de l'Assemblée nationale, il ne peut être dissous. C'est cette permanence qui justifie, notamment, que la Constitution de la Vème République confie au Président du Sénat l'exercice provisoire des fonctions du Président de la République si celui-ci est empêché, s'il démissionne ou vient à mourir. Cet intérim est limité au temps nécessaire à l'organisation de l'élection présidentielle (dans les faits, il dure une cinquantaine de jours).

La spécificité du Sénat réside ensuite dans le rôle de représentation des collectivités territoriales que lui attribue l'article 24 de la Constitution. De ce rôle, découle le mode de désignation des sénateurs.

Le Sénat compte 343 sénateurs depuis 2008 (leur nombre sera porté à 348 en 2011) élus pour six ans au suffrage universel indirect. Il se renouvelle par moitié tous les trois ans.

Les sénateurs sont élus par un collège d'environ cent cinquante mille grands électeurs (qui sont obligés de participer au vote). Ce collège est composé :

- des députés, conseillers régionaux, conseillers à l'Assemblée de Corse, conseillers généraux et conseillers de Paris ;
- des délégués des conseils municipaux dont le nombre est fonction de la population de la commune :
  - 1 à 15 délégués pour les communes de moins de neuf mille habitants ;
  - l'ensemble des conseillers municipaux pour les communes ayant une population comprise entre neuf mille et trente mille habitants ;
  - tout le conseil municipal auquel s'ajoute un délégué supplémentaire (élu au scrutin proportionnel par le conseil municipal lui-même) par tranche de mille habitants pour les communes de plus de trente mille habitants.

Ce système aboutit à une très forte représentation des petites communes rurales au sein du collège des grands électeurs, puisqu'on compte environ trente mille communes de cette nature en France.

Le mode de scrutin diffère selon les circonscriptions :

- dans les circonscriptions élisant moins de quatre sénateurs, le scrutin est majoritaire à deux tours ;
- dans celles élisant quatre sénateurs ou plus (soit les quinze départements les plus peuplés), le scrutin a lieu à la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne pour la répartition des restes.

Tout candidat à la fonction de sénateur doit être âgé d'au moins trente ans.

De ce rôle de représentation des collectivités territoriales découle également la priorité d'examen, reconnue par l'article 39 de la Constitution, des projets de loi ayant pour objet principal l'organisation desdites collectivités.

Avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, seul le Sénat représentait les Français établis à l'étranger, lesquels élisent au scrutin indirect 12 sénateurs. C'est pourquoi le Sénat examinait avant l'Assemblée les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France. Désormais, les Français établis hors de France seront représentés aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, ce qui se traduit par la suppression de la priorité d'examen accordée au Sénat pour ces projets de loi.

II.– LE PARLEMENTARISME RATIONALISÉ

1. – APPLICATION DES PRINCIPES DU PARLEMENTARISME RATIONALISÉ

Un des principaux objectifs des constituants de 1958 était d'éliminer les excès de la souveraineté parlementaire, l'une des causes premières de l'instabilité gouvernementale qui avait prévalu pendant les IIIème et IVème Républiques.

Selon Michel Debré, « *la stabilité gouvernementale ne peut résulter d'abord de la loi électorale ; il faut qu'elle résulte de la réglementation constitutionnelle* ». Celle-ci devait comprendre « *quatre séries de mesures :*

- *un strict régime des sessions ;*
- *un effort pour définir le domaine de la loi ;*
- *une réorganisation profonde de la procédure législative ;*
- *une mise au point des mécanismes juridiques indispensables à l'équilibre et à la bonne marche des fonctions politiques* ».

La transposition de ces mesures dans la Constitution a pris des formes diverses :

- deux sessions d'à peu près trois mois chacune par an ;
- maîtrise de l'ordre du jour des assemblées par le Gouvernement ;
- limitation de l'initiative législative des parlementaires et de leur droit d'amendement au regard du domaine de la loi défini par la Constitution et des règles de recevabilité financière ;
- examen préalable par le Conseil constitutionnel des règlements des assemblées ;
- limitation à six du nombre des commissions permanentes ;
- large maîtrise par le Gouvernement de la procédure législative (déclaration d'urgence, convocation d'une commission mixte paritaire, recours au vote bloqué, etc.) ;

- strict encadrement de la procédure budgétaire ;
- possibilité de faire adopter une loi sans vote sauf à renverser le Gouvernement (article 49, alinéa 3 de la Constitution) ;
- stricte définition des conditions de mise en cause de la responsabilité gouvernementale.

2. – LA MODERNISATION DU RÔLE DU PARLEMENT

L'ensemble de ces mesures avait pour objectif prioritaire d'encadrer le rôle du Parlement. De fait, un certain déclin du Parlement a pu être observé dans les années qui suivirent la mise en place du nouveau régime. La personnalité du général de Gaulle, premier Président de la Vème République, associée au fait que les excès du Parlement de la IVème République étaient encore dans tous les esprits, explique ce recul temporaire de l'institution parlementaire.

Mais le Parlement, en cherchant les voies de sa modernisation, a progressivement reconquis une partie de son influence. Plusieurs réformes intervenues au cours des deux dernières décennies attestent de cette évolution :

- la progression constante des activités de contrôle du Parlement (multiplication des commissions d'enquête, institution des missions d'information auprès des commissions permanentes, apparition et développement de la procédure des questions au Gouvernement, création de plusieurs offices parlementaires, etc.) ;
- l'institution, depuis 1995, de la session ordinaire unique de neuf mois succédant au système des deux sessions de trois mois chacune ;
- l'intervention du Parlement depuis 1996 sur la question du financement de la sécurité sociale par l'adoption d'un nouveau type de loi ;
- la mise en œuvre à partir de 2005 d'une nouvelle procédure d'adoption des lois de finances, renforçant sensiblement le rôle du Parlement dans le domaine budgétaire.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 s'est traduite par plusieurs nouvelles évolutions importantes en ce sens, qui devraient conduire à un renforcement notable du rôle et des pouvoirs du Parlement :

- si, depuis 1995, une séance par mois avait été réservée prioritairement à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée, la Constitution prévoit désormais le partage de la maîtrise de l'ordre du jour entre chaque assemblée et le Gouvernement. Deux semaines sur quatre sont réservées par priorité à l'examen des textes et débats demandés par le Gouvernement mais les deux autres semaines sont consacrées à un ordre du jour défini par chaque assemblée ; néanmoins, le Gouvernement peut toujours faire inscrire par priorité à l'ordre du jour plusieurs catégories de

textes, dont les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale ;

- l'accroissement des pouvoirs du Parlement dans la procédure législative : le Gouvernement est maintenant tenu de respecter en première lecture un délai de six semaines entre le dépôt d'un projet de loi et sa discussion en séance ou de quatre semaines entre sa transmission par la première assemblée saisie et la discussion, sauf lorsqu'il a engagé la procédure accélérée ; celle-ci se substitue à la déclaration d'urgence et les Conférences des présidents des assemblées peuvent, de façon conjointe, s'opposer à sa mise en œuvre ; les projets de loi doivent être accompagnés d'études d'impact ; la discussion des projets de loi en séance – à l'exception de certains, comme le projet de loi de finances – porte désormais sur le texte adopté par la commission ; les Présidents des deux assemblées peuvent, en agissant conjointement, provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire sur une proposition de loi ;
- la limitation de la possibilité pour le Gouvernement de recourir aux dispositions de l'article 49, alinéa 3 (adoption d'une loi sans vote) à un seul texte au cours d'une même session, en dehors des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, sur lesquels il peut toujours engager sa responsabilité ;
- le développement des moyens de contrôle et d'évaluation, par l'augmentation du nombre des commissions permanentes, passé de six à huit, par la création, à l'Assemblée nationale, d'un comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques et par l'introduction du principe de l'assistance du Parlement par la Cour des comptes dans le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques ;
- la soumission de certaines nominations relevant du Président de la République à l'avis des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée ;
- l'information du Parlement par le Gouvernement de sa décision de faire intervenir des forces armées à l'étranger, et, lorsque cette intervention excède quatre mois, l'obligation pour le Gouvernement de soumettre sa prolongation à l'autorisation du Parlement.

Fiche n° 5

Le Congrès du Parlement

Points-clés

Sous la Vème République, le Congrès est la réunion des deux chambres du Parlement (Assemblée nationale et Sénat).

Il peut être réuni dans trois cas : en vue d'une révision de la Constitution ; pour autoriser l'adhésion d'un État à l'Union européenne ; pour entendre une déclaration du Président de la République. Dans ce dernier cas, cette déclaration peut être suivie d'un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote, hors de la présence du chef de l'Etat.

Lorsqu'il est conduit à se prononcer sur un projet ou une proposition de loi constitutionnelle ou sur l'adhésion d'un État à l'Union européenne, le Congrès, à la différence d'une assemblée législative, ne peut exercer le droit d'amendement.

Convoqué par le Président de la République, le Congrès du Parlement siège au château de Versailles, dans l'hémicycle de l'Aile du Midi.

Il est régi par un Règlement propre, mais son Bureau est celui de l'Assemblée nationale.

☞ *Voir également les fiches 2, 30 et 44*

Sous la Vème République, le Congrès est la réunion des deux chambres du Parlement (Assemblée nationale et Sénat).

I.– LES TROIS CAS DE CONVOCATION DU PARLEMENT EN CONGRÈS

La Constitution prévoit aujourd'hui trois cas de réunion du Congrès :

– depuis 1958, le Congrès peut être réuni en vue d'une révision de la Constitution : une des deux procédures d'aboutissement de la révision de la Constitution, prévue au troisième alinéa de l'article 89, prévoit qu'au lieu de soumettre un projet de révision adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat à référendum, le Président de la République peut décider de le soumettre au Parlement réuni en congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il obtient la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Depuis 1958, sur vingt-deux révisions constitutionnelles, vingt-et-une ont été approuvées par le Congrès, à l'occasion de seize réunions ;

– depuis 2008, le Congrès peut également être réuni pour entendre une déclaration du Président de la République : la révision du 23 juillet 2008 a inscrit au deuxième alinéa de l'article 18 de la Constitution la possibilité pour le chef de l'État de « *prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote.* » Lors de la première application de cette disposition le 22 juin 2009, la déclaration du Président de la République a été suivie d'un débat ;

– enfin, le Congrès peut, également depuis 2008, être réuni pour autoriser l'adhésion d'un État à l'Union européenne (article 88-5 de la Constitution) : si les projets de loi relatifs aux adhésions sont en principe soumis à référendum, le Parlement peut décider, en votant une motion adoptée en termes identiques par les deux assemblées à la majorité des trois cinquièmes, qu'un projet de cette nature sera soumis au Congrès ; dans ce cas, il doit être voté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

II.– LE FONCTIONNEMENT DU CONGRÈS

1. – CONVOCATION ET CLÔTURE

Le Président de la République convoque le Congrès par un décret contresigné qui en fixe l'ordre du jour. En revanche, la clôture est prononcée par le Président du Congrès (qui est le Président de l'Assemblée nationale).

2. – SIÈGE

Le Congrès siège au Château de Versailles, dans la salle des séances de l'Aile du Midi.

La présence parlementaire dans ce lieu est ancienne puisque l'Assemblée nationale vit le jour à Versailles après que les délégués du tiers état aux états généraux, se voyant refuser l'accès à la salle des Menus Plaisirs, eurent gagné la salle du Jeu de Paume où ils prêtèrent serment, le 20 juin 1789.

Après la défaite de 1870, la représentation nationale siégea à Versailles, entre mars 1871 et août 1879, et ce n'est qu'une fois la République consolidée qu'elle regagna définitivement Paris. Elle ne retourna à Versailles que très épisodiquement, pour l'élection du Président de la République sous les IIIème et IVème Républiques et les révisions constitutionnelles sous la Vème République.

Depuis la loi n° 2005-844 du 26 juillet 2005, seule « *la salle des séances du Congrès et ses accès sont affectés à l'Assemblée nationale et au Sénat* » et « *les autres locaux nécessaires à la tenue du Congrès du Parlement, sis au château de Versailles, sont, en tant que de besoin et gratuitement, mis à la disposition de l'Assemblée nationale et du Sénat* ».

3. – ORGANISATION

– Le Règlement du Congrès

Le Congrès est régi par un Règlement propre, inspiré du Règlement de l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent lors de son adoption en 1963 pour en apprécier la conformité à la Constitution, le Congrès étant assimilé à une assemblée parlementaire au sens de l'article 61, alinéa premier, de la Constitution (décision 63-24 DC du 20 décembre 1963).

Le Règlement a été modifié pour la dernière fois le 22 juin 2009 pour y inclure la possibilité pour le Président de la République de prononcer un discours devant le Congrès, prévue par la révision de la Constitution du 23 juillet 2008.

Comme à l'Assemblée nationale, une instruction générale du Bureau précise les modalités d'application du Règlement du Congrès.

– Les organes directeurs

Le Congrès est dirigé par « *un Bureau qui a tous pouvoirs pour présider aux délibérations et pour organiser et diriger tous les services* » (article 3 du Règlement du Congrès).

Ce Bureau est le Bureau de l'Assemblée nationale.

Le Président du Congrès est chargé de veiller à la sûreté intérieure et extérieure du Congrès.

En séance, il dirige les délibérations, fait observer le Règlement, maintient l'ordre et donne connaissance au Congrès des communications qui le concernent.

– Le placement des membres du Congrès

Les députés et les sénateurs sont placés dans l'hémicycle non pas par groupes politiques comme à l'Assemblée nationale et au Sénat mais en fonction de l'ordre alphabétique de leur nom.

4. – RÈGLES RELATIVES AUX TRAVAUX DU CONGRÈS

a) Les délibérations du Congrès

Lorsqu'il est conduit à se prononcer sur un projet ou une proposition de loi constitutionnelle ou sur l'adhésion d'un État à l'Union européenne, le Congrès, à la différence d'une assemblée législative, ne peut exercer le droit d'amendement. Comme le peuple se prononçant par référendum, il ne peut qu'approuver ou rejeter le texte qui lui est soumis.

En revanche, assemblée législative, le Congrès délibère. Son Président, par exemple, peut autoriser les rappels au Règlement. Il peut aussi donner la parole pour des explications de vote.

Si le Règlement du Congrès prévoit que ce dernier « *vote normalement à main levée en toute matière* », il indique également que le scrutin public est de droit sur décision du Président, sur demande du Gouvernement, à la demande du président de l'un des groupes de chacune des assemblées ou de son délégué, ou lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée. Les votes sur les révisions constitutionnelles ont donc obligatoirement lieu par scrutin public. Ces scrutins ont lieu au moyen d'une urne électronique dans les salles voisines de la salle des séances. Par conséquent, le vote à main levée est plutôt réservé aux propositions de résolution tendant à modifier le Règlement du Congrès.

b) La déclaration du Président de la République

À la différence des cas prévus aux articles 88-5 et 89 de la Constitution, la déclaration du Président de la République ne peut donner lieu à aucun vote. L'article 23 du Règlement du Congrès décrit précisément la procédure qu'il convient alors de suivre.

Le débat faisant suite à la déclaration – qui, aux termes de la Constitution ne peut être tenu qu'en dehors de la présence du chef de l'État – est de droit s'il est demandé par le président de l'un des groupes de l'une ou l'autre des deux assemblées au plus tard la veille de la réunion du Congrès à midi. Il peut également être décidé par le Bureau du Congrès.

À l'heure fixée pour sa déclaration, le Président de la République est introduit dans l'hémicycle sur ordre du Président du Congrès, lequel lui donne aussitôt la parole. Sa déclaration terminée, le Président de la République est reconduit hors de l'hémicycle dans les mêmes formes, puis la séance doit être suspendue ou levée. Aucun des membres du Congrès n'est autorisé à intervenir lors de la déclaration.

c) Discipline

Les articles 70 à 77 inclus du Règlement de l'Assemblée nationale concernant la discipline sont applicables au Congrès.

Fiche n° 6

Le Conseil constitutionnel

Points-clés

Longtemps considéré comme une atteinte à l'expression de la volonté de la Nation, le contrôle de la constitutionnalité des lois n'existe réellement en France que depuis 1958. Il a été confié au Conseil constitutionnel, organe confiné dans un rôle limité lors des premières années de la Vème République.

Plusieurs révisions constitutionnelles (en particulier celle de 1974 permettant aux parlementaires de saisir le Conseil des lois non encore promulguées et celle de 1992 élargissant cette faculté aux traités) associées à la jurisprudence même du Conseil, lui ont permis de trouver progressivement sa place dans les institutions et d'affirmer son autorité tant en matière de contrôle de la constitutionnalité des normes que dans le domaine du contentieux électoral.

La reconnaissance, au mois de juillet 2008, d'une possibilité de saisir le Conseil constitutionnel, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, lorsqu'un justiciable fait valoir qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution lui garantit, s'inscrit dans le prolongement de cette évolution.

☞ *Voir également les fiches 2, 3, 4, 5, 29, 31, 40 et 42*

I.– COMPOSITION

1. – LES MEMBRES DE DROIT

Les anciens Présidents de la République sont membres de droit et à vie du Conseil constitutionnel.

2. – LES MEMBRES DÉSIGNÉS

Neuf membres sont désignés pour neuf ans. Trois d'entre eux dont le président du Conseil constitutionnel sont nommés par le Président de la République ; les Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale nomment chacun trois membres. Le Conseil se renouvelle par tiers tous les trois ans, les trois détenteurs du pouvoir de nomination nommant chacun un nouveau membre à cette occasion.

Depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008, ces nominations sont soumises à la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution

(avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée ; impossibilité d'y procéder lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions). Toutefois, les nominations effectuées par les présidents de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

II.– STATUT DES MEMBRES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les membres du Conseil constitutionnel ne sont soumis à aucune condition d'âge ni de qualification professionnelle.

Avant leur entrée en fonction, les membres du Conseil constitutionnel prêtent serment devant le Président de la République.

Leur statut vise à garantir leur indépendance :

- ils sont irrévocables ;
- leur mandat n'est pas renouvelable (toutefois, en cas de nomination en remplacement d'un conseiller en cours de mandat à moins de trois ans du terme de celui-ci, le remplaçant peut être désigné à nouveau pour un mandat complet) ;
- ils sont soumis à un régime d'incompatibilités rigoureux : ils ne peuvent être membres du Gouvernement, du Parlement, du Parlement européen, du Conseil économique, social et environnemental, détenir un mandat électoral, exercer des fonctions de direction au sein d'entreprises ou de partis politiques ;
- le non-respect des règles d'incompatibilité entraîne la démission d'office de l'intéressé ;
- ils sont soumis à une obligation de réserve les contraignant à garder le secret des délibérations, à ne pas donner de consultations et à ne pas exprimer de position politique sur des sujets ayant fait ou pouvant faire l'objet d'une décision du Conseil.

III.– MISSIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

1. – LES COMPÉTENCES CONSULTATIVES

Le Président de la République doit consulter le Conseil constitutionnel lorsqu'il décide d'exercer les pouvoirs exceptionnels que lui confère l'article 16 de la Constitution (l'avis du Conseil est publié au *Journal officiel*). Les mesures prises dans le cadre de l'article 16 requièrent également l'avis préalable du Conseil. Depuis juillet 2008, l'article 16 prévoit que le Conseil peut également être saisi pour avis par le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que par

soixante députés ou sénateurs après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels ; il procède de plein droit à cet examen au bout de soixante jours.

Par ailleurs, le Gouvernement consulte le Conseil sur les textes relatifs à l'organisation du scrutin pour l'élection présidentielle et le référendum.

2. – LES COMPÉTENCES JURIDICTIONNELLES

a) Le contentieux électoral et référendaire

Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des consultations électorales.

- *Pour l'élection présidentielle,* il vérifie notamment l'éligibilité des candidats, contrôle les parrainages, s'assure du dépôt de la déclaration de situation patrimoniale, établit la liste des candidats, veille à la régularité des opérations électorales, examine les réclamations (celles-ci peuvent être formulées par tout électeur) ; il proclame les résultats de l'élection ; il examine également les recours contre les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ; enfin, c'est le Conseil constitutionnel qui peut décider de reporter l'élection en cas de décès ou d'empêchement d'un candidat.
- *Pour les élections parlementaires*, le Conseil est juge des inéligibilités (soit avant l'élection, où il constitue l'instance d'appel de décisions des tribunaux administratifs, soit après l'élection, où il applique, selon les cas, une sanction automatique prévue par la loi ou laissée à son appréciation ; à ce titre, il peut constater la déchéance d'un parlementaire). Il vérifie la régularité des résultats sur requête des électeurs ou des candidats ; il peut soit valider les résultats, soit annuler l'élection, voire (mais ce cas ne s'est jamais produit) réformer le résultat et proclamer élu un autre candidat.
- *Pour les consultations référendaires*, le Conseil est consulté sur le texte soumis à référendum ainsi que sur les décrets relatifs à l'organisation du scrutin. Depuis 2000, il s'est déclaré compétent pour vérifier les opérations préparatoires ; il veille à la régularité des opérations de vote et examine les réclamations portées devant lui. Il en proclame les résultats.

b) Le contrôle des normes

- LA VÉRIFICATION DU RESPECT DES DOMAINES DE LA LOI ET DU RÈGLEMENT

L'article 41 de la Constitution permet au Gouvernement et, depuis la révision de 2008, au Président de l'assemblée saisie d'opposer l'irrecevabilité à toute proposition de loi ou tout amendement considéré comme ne relevant pas du domaine de la loi. En cas de désaccord entre le Président de

l'assemblée concernée et le Gouvernement, c'est au Conseil constitutionnel, saisi par l'un ou l'autre, qu'il appartient de trancher dans un délai de huit jours.

De même, l'article 37, alinéa 2 de la Constitution donne au Conseil un pouvoir de contrôle *a posteriori* du respect du domaine de la loi en lui accordant le droit de déclarer le caractère réglementaire de textes de forme législative, permettant ainsi de les modifier par décrets.

– LE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ

- *Domaine de référence du contrôle*

  Le contrôle de constitutionnalité ne se limite pas à la vérification de la conformité à la seule Constitution au sens strict. Il s'étend à ce qu'il est convenu d'appeler le « bloc de constitutionnalité »

  Outre la loi fondamentale de la République, le bloc de constitutionnalité comprend notamment le préambule de la Constitution. Celui-ci, en renvoyant à deux autres textes, la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946, confère également valeur constitutionnelle à ces textes ; la loi est donc soumise aux principes contenus dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, aux « *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* » et aux « *principes particulièrement nécessaires à notre temps* » au sens du préambule de 1946, ainsi qu'à divers principes et objectifs de valeur constitutionnelle définis par la propre jurisprudence du Conseil.

  Le bloc de constitutionnalité comprend également la Charte de l'environnement annexée à la Constitution depuis la révision du 1er mars 2005.

- *Mise en œuvre du contrôle*

  Le contrôle de constitutionnalité est systématique pour les lois organiques avant leur promulgation et pour les règlements des assemblées parlementaires. Celles-ci ne sont donc plus pleinement maîtresses de leur règlement et ont ainsi perdu un des attributs essentiels des régimes parlementaires antérieurs à la Vème République.

  Pour les lois ordinaires, le contrôle est facultatif et s'opère après une saisine du Président de la République, du Président du Sénat, du Président de l'Assemblée nationale, du Premier ministre ou, depuis la révision constitutionnelle de 1974, de 60 députés ou 60 sénateurs.

  Est également facultatif le contrôle que le Conseil constitutionnel peut opérer, depuis la révision du 20 juillet 1998 et la loi organique du 19 mars 1999, sur les lois du pays adoptées par l'assemblée délibé-

rante de Nouvelle Calédonie et qui, aux termes de l'article 77 de la Constitution, ont force de loi.

En juillet 2008 a été inséré dans la Constitution un article 61-1 qui prévoit une possibilité de saisine du Conseil constitutionnel, ouverte à tout justiciable, lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative, par définition déjà promulguée, porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

- *Conséquences des décisions du Conseil constitutionnel : en cas de non-conformité, la disposition est censurée. Plusieurs situations sont alors possibles :*

– l'intégralité de la loi est censurée, ce qui interdit sa promulgation ;

– une partie de la loi est censurée : si le Conseil constitutionnel précise que la disposition visée est inséparable du reste du texte, celui-ci ne sera pas promulgué et sera donc soit abandonné, soit fera l'objet d'un nouveau dépôt intégrant les modifications susceptibles de le rendre conforme à la Constitution ; si, en revanche, la disposition est séparable, le Président de la République promulguera la loi amputée de la disposition non constitutionnelle ou demandera une nouvelle délibération, conformément à l'article 10, alinéa 2 de la Constitution.

Le Conseil peut aussi assortir de conditions une déclaration de constitutionnalité en émettant des « réserves d'interprétation ». Celles-ci orienteront l'interprétation de la loi.

Les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles. Elles ne sont susceptibles d'aucun recours.

- *Contrôle de la compatibilité des accords internationaux avec la Constitution*

Depuis la révision constitutionnelle de 1992, le Conseil constitutionnel saisi par les mêmes autorités que celles habilitées à le saisir en matière de contrôle de constitutionnalité des lois, doit vérifier que les engagements internationaux ne comportent pas de clauses contraires à la Constitution. S'il s'avère qu'une clause de ce type existe, la révision de la Constitution doit alors précéder la ratification de l'accord.

3. – LES AUTRES COMPÉTENCES

Le Conseil, saisi par le Gouvernement, peut constater l'empêchement du Président de la République d'exercer ses fonctions.

Il est le juge des incompatibilités parlementaires, et lui seul peut, à la demande d'une assemblée ou du Garde des Sceaux, constater la déchéance d'un parlementaire.

IV.– PROCÉDURE ET ORGANISATION INTERNE

1. – PROCÉDURE

Le Conseil constitutionnel ne se situe pas au sommet de la hiérarchie des tribunaux judiciaires ou administratifs. En ce sens, ce n'est pas une Cour suprême. C'est une institution dont les séances suivent le rythme des requêtes dont il est saisi.

Il ne siège et ne rend des décisions qu'en séance plénière. Les délibérations sont soumises à une règle de quorum en vertu de laquelle la présence effective de sept conseillers est requise. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

En matière de contrôle de constitutionnalité, le Conseil statue après audition du rapport de l'un de ses membres. La procédure est écrite et contradictoire.

Pour le contentieux électoral, l'instruction est confiée à l'une des trois sections composées de trois membres désignés par le sort mais dont chacun devra avoir été nommé par une autorité différente. Les décisions sont prises en séance plénière. L'audition des parties et de leurs conseils tend à se développer.

Sauf lorsqu'il exerce son rôle consultatif ou pour les actes préparatoires aux élections, le Conseil rend des « décisions ». Conformément à l'article 62 de la Constitution, ces décisions ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent à toutes les autorités administratives ou juridictionnelles. Elles doivent avoir été rendues dans le mois de sa saisine (à l'exception de celles portant sur le contentieux électoral). Elles sont publiées au *Journal officiel*.

Les débats en séance ainsi que les votes ne sont ni publics, ni publiés. Les opinions dissidentes ne sont pas divulguées : elles ne pourront être connues du public qu'au terme du délai protégeant le secret des délibérations du Conseil constitutionnel, soit vingt-cinq ans actuellement. En revanche, la décision, la saisine et les observations éventuelles du Gouvernement sont diffusées le jour même sur le site Internet du Conseil et, pour les trois premiers documents, publiés dans la semaine au *Journal officiel*.

La procédure qui sera mise en œuvre dans le cadre de la question préjudicielle de constitutionnalité reste largement à définir. Les parties devront être mi-

ses à même de présenter contradictoirement leurs observations. L'audience sera publique.

2. – ORGANISATION INTERNE

L'ensemble des services (service juridique, service du greffe et de l'informatique, service administratif et financier, service de la documentation, de la bibliothèque et de l'Internet et service des relations extérieures) est dirigé par un secrétaire général, nommé par décret du Président de la République sur proposition du Président du Conseil constitutionnel. Le secrétaire général coordonne les travaux du Conseil.

Le Conseil constitutionnel jouit de l'autonomie financière, laquelle garantit la séparation des pouvoirs. Son président en fixe le budget, dont la dotation est inscrite dans la loi de finances.

Fiche n° 7

Le Conseil d'État

Points-clés

Le Conseil d'État est la plus haute juridiction administrative en France. Juge de cassation des arrêts des cours administratives d'appel, il est également compétent pour connaître en premier et dernier ressort de certains litiges comme les recours pour excès de pouvoir dirigés contre les décrets.

Le Conseil d'État joue aussi le rôle de conseiller du Gouvernement. En application de l'article 39 de la Constitution, il est saisi des projets de loi avant leur passage devant le Conseil des ministres. Il connaît également des projets d'ordonnance comme le prévoit l'article 38 de la Constitution ainsi que des projets de décrets les plus importants qualifiés de « décrets en Conseil d'État ». Le Gouvernement peut saisir le Conseil d'État pour qu'il rende un avis sur tout autre texte réglementaire ou sur une question juridique particulière.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'Etat peut également être saisi pour avis par le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat de toute proposition de loi déposée sur le Bureau de l'une ou l'autre des deux assemblées parlementaires, avant l'examen du texte en commission.

☞ *Voir également la fiche 33*

Présidé en droit par le Premier ministre mais dirigé, en pratique, par son Vice-président – premier fonctionnaire de France – le Conseil d'État, héritier d'une tradition ancienne, présente un double visage : il est à la fois une instance administrative qui conseille le Gouvernement et la juridiction suprême de l'ordre administratif. Le Conseil d'État est composé de trois cents membres (conseillers d'État, maîtres des requêtes, auditeurs) dont les deux tiers sont en activité en son sein, les autres membres étant, pour l'essentiel, en position dans d'autres administrations à des niveaux de responsabilité élevés.

I.– LE CONSEIL D'ÉTAT, HÉRITIER D'UNE TRADITION ANCIENNE

L'origine du Conseil d'État est ancienne. On peut voir dans cette institution l'une des héritières de la *Curia regis* qui, constituée de grands personnages proches du Roi, assistait celui-ci dans le gouvernement du royaume au Moyen-

Âge. Au fil du temps, la *Curia regis* se subdivisa en plusieurs instances comme la Chambre des comptes ou le Parlement. L'une d'entre elles, le Conseil du Roi, préfigure ce qui devint ensuite le Conseil d'État, l'expression apparaissant en 1578, sous Henri III.

C'est sous le règne de Louis XIV que l'on peut clairement voir apparaître l'ancêtre de l'actuel Conseil d'État. Il s'agit du « Conseil d'État privé, finances et direction » chargé des questions d'administration intérieure et du contentieux.

Les maîtres des requêtes et les conseillers d'État existent, quant à eux, depuis le XIIIe siècle. Alors que les premiers rapportaient les affaires administratives et judiciaires au Conseil, les seconds délibéraient avec le Roi.

C'est cependant avec la Révolution française, que le Conseil d'État revêt son aspect actuel. En 1790, l'Assemblée constituante décide que l'administration ne doit plus être soumise à l'autorité judiciaire. Les affaires impliquant la puissance publique doivent, dès lors, être examinées par une juridiction particulière. C'est le Consulat qui, avec l'article 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), institue le Conseil d'État proprement dit. Sa mission est double : instance administrative, le Conseil participe à la rédaction des textes juridiques les plus importants ; en tant que juridiction, il connaît des litiges auxquels l'administration est partie.

C'est enfin la loi du 24 mai 1872 qui donne au Conseil d'État l'organisation qui est encore la sienne aujourd'hui. C'est également à partir de cette époque que le Conseil d'État fixe les grands principes du droit administratif français contribuant à la construction de l'État de droit en France.

Depuis lors, le Conseil d'État n'a cessé de s'affirmer comme le garant des libertés et du fonctionnement régulier de l'administration, conciliant au mieux les intérêts de l'État et ceux des justiciables. Le décret n°2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État parachève l'affirmation de ce rôle en établissant une stricte séparation entre les formations consultatives et les formations juridictionnelles du Conseil.

D'une part, le décret consacre le principe en vertu duquel « *les membres du Conseil d'État ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les actes pris après avis du Conseil d'État s'ils ont pris part à la délibération de cet avis* ». Les justiciables peuvent s'assurer du respect de cette obligation en obtenant la communication de la liste des membres des formations consultatives ayant pris part à l'avis rendu sur l'acte qu'ils attaquent. D'autre part, les représentants des sections administratives ne peuvent plus siéger dans la formation ordinaire de neuf membres, les sous-sections réunies et la section du contentieux siégeant en formation de jugement. Enfin, l'effectif de l'assemblée du contentieux est porté à 17 membres (dont une nette majorité appartient au contentieux) et le président de la section administrative qui a eu à délibérer ne siège pas alors même qu'il n'aurait pas siégé le jour où l'affaire a été examinée par sa section administrative.

Par ailleurs, outre le changement de titre du commissaire du gouvernement, appelé désormais « rapporteur public», le décret du 7 janvier 2009 permet aux parties à l'instance de connaître le sens des conclusions du rapporteur public sur l'affaire qui les concerne et d'y répondre par de brèves observations orales avant que les conseillers ne se retirent pour délibérer. Le décret consacre le principe suivant lequel la décision est délibérée hors de la présence des parties et du rapporteur public.

II.– LE CONSEILLER DU GOUVERNEMENT

Le Conseil d'État joue le rôle de conseiller du Gouvernement en examinant les projets de loi – comme l'impose l'article 39 de la Constitution – et les projets d'ordonnance (article 38 de la Constitution), avant qu'ils ne soient soumis au Conseil des ministres. Il connaît également des projets de décret les plus importants qualifiés de « décrets en Conseil d'État ». Son avis porte sur la régularité juridique des textes, leur forme et leur opportunité non politique mais administrative.

Le Conseil d'État peut également être consulté par le Gouvernement sur toute question d'ordre juridique ou administratif. Ce fut, par exemple, le cas en 1989 lorsque, pour la première fois, s'est posée la question de la compatibilité du port du foulard dit islamique avec le principe de laïcité à l'école publique.

Lorsque le Conseil d'État est saisi pour avis, la question est renvoyée à l'une des cinq sections administratives : intérieur, finances, sociale, travaux publics et administration (dernière créée, par le décret du 6 mars 2008).

La section de l'intérieur est compétente pour les affaires dépendant du Premier ministre et des ministres de la justice, de l'intérieur, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la culture et de la communication, des relations avec le Parlement, de la jeunesse, des sports et de l'outre-mer.

La section des finances connaît des affaires dépendant des ministres de l'économie et des finances, des affaires étrangères et de la coopération.

La section des travaux publics est saisie des affaires relevant des ministres chargés de l'agriculture, de la pêche, de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme, de l'industrie et des postes et télécommunications.

La section sociale est chargée des affaires relevant des ministres chargés de l'emploi, de la solidarité, de la santé et des anciens combattants.

La section de l'administration examine les projets de loi et les décrets portant sur l'ensemble des questions relatives à la fonction publique ainsi que des questions touchant aux relations entre les administrations et les usagers, à la réforme de l'État et des services publics, à la procédure administrative non contentieuse, à la défense nationale (hormis les questions relatives aux anciens

combattants et victimes de guerre et aux pensions), à la commande et aux propriétés publiques.

Pour les questions les plus importantes (projets de loi ou d'ordonnance, par exemple), l'assemblée générale du Conseil d'État statue après que la section compétente s'est prononcée. Toutefois, en cas d'urgence et sur décision du Premier ministre, la commission permanente du Conseil, formation plus restreinte, peut être directement saisie sans examen préalable en section. Depuis la publication du décret du 6 mars 2008, chaque président des sections administratives peut décider de confier les affaires les moins complexes à une formation dite « ordinaire» (par opposition à la formation plénière) dont il fixe la composition.

Par ailleurs, le Conseil d'État a exprimé la volonté d'associer davantage aux travaux de ses diverses formations consultatives des personnes susceptibles d'enrichir sa réflexion en raison de leurs connaissances ou de leurs expériences.

Le Conseil d'État adresse, enfin, chaque année au Président de la République un rapport public qui peut contenir des propositions de réformes destinées à améliorer l'organisation ou le fonctionnement de l'administration ou les lois et règlements en vigueur. La section du rapport et des études prépare ce rapport annuel ainsi que d'autres études. Elle intervient également dans l'exécution par l'administration des décisions des juridictions administratives.

III.– LE CONSEILLER DU PARLEMENT

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'État peut également être saisi pour avis par le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat de toute proposition de loi déposée sur le bureau de l'une des deux assemblées avant son examen en commission. L'auteur de la proposition de loi peut produire des observations et éventuellement prendre part, avec voix consultative, à la séance au cours de laquelle la section compétente délibère sur l'avis que le Conseil rendra. Il est informé de l'avis rendu par le Conseil d'État.

Les propositions de loi dont peut être saisi pour avis le Conseil d'État sont examinées par la section compétente ou une commission spéciale formée de représentants des différentes sections intéressées par l'objet de la proposition de la loi.

IV.– LA JURIDICTION SUPRÊME DE L'ORDRE ADMINISTRATIF

Le Conseil d'État est l'échelon suprême de la juridiction administrative, qui juge les litiges entre les particuliers et l'administration entendue au sens large (État, collectivités locales, établissements publics, personnes privées chargées d'une mission de service public comme les ordres professionnels ou les fédérations sportives).

À ce titre, il est juge de cassation des arrêts des cours administratives d'appel et des juridictions administratives spécialisées comme la Commission de recours des réfugiés. En outre, il juge également en premier et dernier ressort les recours dirigés notamment contre les décrets, les actes des organismes collégiaux à compétence nationale (par exemple, le jury d'un concours national ou un organisme comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel) ainsi que le contentieux des élections régionales et de l'élection des représentants français au Parlement européen. Il est compétent en appel pour les contentieux des élections municipales et cantonales.

Le Conseil d'État, comme la Cour de cassation dans l'ordre judiciaire, assure l'unité de la jurisprudence au plan national. Les décisions rendues par le Conseil d'État statuant au contentieux sont souveraines et ne sont susceptibles d'aucun recours hormis le recours en révision ou en rectification d'erreur matérielle.

C'est la section du contentieux qui assume cette fonction juridictionnelle. Elle est composée de dix sous-sections spécialisées dans différents types de contentieux (droit des étrangers, marchés publics, fiscalité...).

Le Conseil d'État est également chargé d'assurer la gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, depuis 1990, cette responsabilité incombant auparavant au ministère de l'Intérieur. Il est responsable de la gestion du corps des magistrats administratifs, assisté pour cela par un organe consultatif indépendant créé en 1986, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

V.– UN RÔLE ACCRU DANS LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS CONFÉRÉS PAR LA CONSTITUTION

En vertu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 modifiant l'article 61 de la Constitution (complétée par une loi organique), tout justiciable peut contester, au cours d'une instance devant une juridiction de l'ordre administratif, l'application d'une disposition législative qu'il estime porter atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.

Dans le cadre de cette procédure - qui peut entraîner un sursis sur le rendu de tout ou partie des points de la décision au fond -, il appartient au Conseil d'État de statuer sur la nécessité de transmettre au Conseil constitutionnel la question de constitutionnalité soulevée devant la juridiction placée sous son autorité, y compris pour la première fois en appel ou en cassation, en tant que juge de premier et dernier ressort. Pour ce faire, le Conseil d'État dispose d'un délai de trois mois.

La décision prise par la juridiction statuant au fond de transmettre la question préjudicielle au Conseil d'État ne peut donner lieu directement à recours. Par ailleurs, il revient à cette juridiction de s'assurer que la disposition

législative contestée commande l'issue du litige, la validité de la procédure ou constitue le fondement des poursuites ; que la disposition législative n'a pas été déjà déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans les motifs et le dispositif de sa décision, sauf changement de circonstances ; enfin, que la question soulevée ne soit pas dépourvue de caractère sérieux.

Fiche n° 8

L'autorité judiciaire : l'ordre judiciaire et la Cour de cassation

Points-clés

Condition d'un véritable État de droit, l'indépendance de l'autorité judiciaire est affirmée par la Constitution qui charge le Président de la République d'en être le garant. Un Conseil supérieur de la magistrature l'assiste dans l'exercice de cette mission et constitue l'organe de contrôle compétent en matière de nominations et de discipline. Ses prérogatives sont plus importantes à l'égard des magistrats du siège, dont l'inamovibilité est constitutionnelle, qu'à l'égard de ceux du parquet qui relèvent de l'autorité du Garde des Sceaux.

L'organisation juridictionnelle française se caractérise par son caractère pyramidal et sa stricte séparation de l'ordre judiciaire et administratif. Au sein de l'ordre judiciaire, les affaires civiles sont jugées en première instance par les tribunaux d'instance ou de grande instance, tandis que les affaires pénales, auxquelles s'applique une procédure de type inquisitoire, sont jugées par des juridictions pénales distinctes selon la gravité des faits.

Au sommet de l'ordre judiciaire, la Cour de cassation, qui est le juge des décisions des juges et peut aussi donner des avis à la demande des juridictions, contribue à l'élaboration de la jurisprudence et est la garante de l'application de la loi par les tribunaux.

☞ *Voir également la fiche 2*

La conception française de la séparation des pouvoirs fait de l'ordre judiciaire une véritable autorité, distincte tant du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif. Les juridictions, qui tranchent les litiges en faisant application des lois, constituent en ce sens une des garanties essentielles d'un État de droit.

L'autorité judiciaire est consacrée par le titre VIII de la Constitution du 4 octobre 1958, qui institue le Président de la République comme le garant de son indépendance et prévoit l'inamovibilité des magistrats du siège (article 64). En outre, la Constitution érige l'autorité judiciaire en gardienne de la liberté individuelle (article 66).

L'ordre judiciaire compte près de 7 705 magistrats, dont 5 806 du siège et 1 899 du parquet, assistés de près de 9 900 greffiers. Indépendante, la

magistrature n'en est pas moins soumise à une forme de contrôle. L'organisation judiciaire française est hiérarchisée et garantit le plus souvent un double degré de juridiction. La Cour de cassation, plus haute juridiction de l'ordre judiciaire français, assure l'unité de cet ordre et de sa jurisprudence.

I.– UNE MAGISTRATURE INDÉPENDANTE MAIS CONTRÔLÉE

Sous l'Ancien Régime, les fonctions judiciaires étaient des charges vénales et transmissibles. Après un éphémère système d'élection des magistrats durant la période révolutionnaire, la Constitution de l'an VIII (1799) marqua le passage à une magistrature composée d'agents publics nommés.

En dépit d'une inamovibilité de principe, des vagues d'épuration des magistrats marquèrent les principales crises politiques au cours du XIXème siècle.

Les magistrats sont, comme l'ensemble des fonctionnaires, recrutés par concours. Ils sont formés dans une école spécialisée, l'École nationale de la magistrature.

L'inamovibilité des magistrats du siège est désormais inscrite dans la Constitution. Le Conseil constitutionnel fait une application stricte du principe d'inamovibilité dans son contrôle des lois organiques relatives au statut des magistrats : non seulement ce principe s'oppose à ce qu'un juge soit révoqué ou suspendu mais aussi à ce qu'il soit déplacé d'une juridiction à une autre sans son consentement. L'autorité judiciaire dispose ainsi d'un statut constitutionnel fermement établi qui garantit son indépendance.

Pour leur part, les magistrats du parquet, qui constituent le ministère public, et sont à ce titre chargés de défendre les intérêts de la société et d'exécuter les décisions de justice, relèvent de l'autorité du Garde des Sceaux qui peut leur donner des instructions afin de mettre en œuvre la politique pénale définie par le Gouvernement.

La séparation entre siège et parquet n'est cependant pas hermétique, les magistrats pouvant au cours de leur carrière passer, et à plusieurs reprises, de l'un à l'autre.

Afin que l'indépendance n'ait pas pour conséquence l'irresponsabilité, un organe de contrôle de la magistrature a été institué dès la Constitution de 1946 : le Conseil supérieur de la magistrature. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 en a modifié la composition et les compétences telles qu'elles étaient précisées à l'article 65 de la Constitution de 1958. Un projet de loi organique sera toutefois nécessaire pour mettre en œuvre ces nouvelles dispositions constitutionnelles. Afin de garantir l'indépendance de l'institution et dans un souci d'ouverture, la révision constitutionnelle a d'abord mis fin à la présidence du Conseil par le Président de la République et à sa vice-présidence par le Garde des Sceaux, la présidence de chacune des deux formations du Conseil étant désormais respectivement confiée au premier président de la Cour de cassation et au

procureur général près cette cour. Quant à la composition de ces deux formations distinctes chargées de faire des propositions ou de donner leur avis pour les nominations des magistrats et de remplir à leur égard un rôle disciplinaire, elle a été modifiée : l'une, comprenant cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, compétente à l'égard des magistrats du siège ; l'autre, comprenant cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, compétente à l'égard des magistrats du parquet. Les autres membres du Conseil supérieur de la magistrature sont communs aux deux formations : il s'agit d'un conseiller d'État, d'un avocat et de six personnalités, n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif et désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat. Est ainsi assurée au sein du Conseil, une représentation majoritaire de personnalités extérieures au corps judiciaire, excepté en matière disciplinaire, où dans ce cas il est composé d'un nombre égal de magistrats et de membres n'appartenant pas à la magistrature. La formation plénière, chargée notamment de répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64 de la Constitution et de se prononcer sur les questions relatives à la déontologie des magistrats, est pour sa part composée d'une représentation équilibrée des différents niveaux de la hiérarchie judiciaire.

Enfin, la nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution offre désormais la possibilité pour les justiciables de saisir le Conseil supérieur de la magistrature d'une demande de poursuites disciplinaires à l'encontre d'un magistrat. Une loi organique sera toutefois nécessaire pour mettre en œuvre ces nouvelles dispositions constitutionnelles.

II.– UNE ORGANISATION JUDICIAIRE HIÉRARCHISÉE

L'organisation judiciaire française actuelle est, dans son architecture générale, issue de la période révolutionnaire. Ses principes sont la hiérarchisation (existence de plusieurs niveaux de juridiction), la suppression de la plupart des juridictions d'exception et la séparation de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

Les deux degrés de juridiction civile sont la première instance et l'appel. En première instance, la juridiction compétente est, selon l'importance des litiges, le tribunal d'instance ou le tribunal de grande instance. Il peut cependant exister dans certains cas des tribunaux d'attribution, composés pour partie par des juges non professionnels : les tribunaux de commerce, en matière de droit commercial ; les conseils de prud'hommes, en matière de droit du travail ; les tribunaux paritaires des baux ruraux, en matière de droit rural ; les tribunaux des affaires de sécurité sociale, en matière de droit de la sécurité sociale, etc. Jusqu'en 1958, des juges de paix étaient chargés de juger les plus petits litiges. La création des juridictions de proximité en 2002 manifeste la volonté de rétablir un niveau

juridictionnel de proximité pour certains petits litiges, tant en matière civile qu'en matière pénale.

Les décisions des juridictions de première instance sont, selon l'importance du litige, soit rendues en dernier ressort, soit rendues en premier ressort. Dans ce dernier cas, elles sont susceptibles d'appel devant une cour d'appel.

En matière pénale, il existe trois types de juridictions : les tribunaux de police, compétents en matière de contraventions ; les tribunaux correctionnels, compétents en matière de délits ; les cours d'assises, compétentes en matière de crimes. La compétence de l'une ou l'autre de ces juridictions est donc déterminée par la gravité des faits qui sont jugés et par les conséquences pénales qu'ils emportent (pour les contraventions, une simple amende ; pour les délits une amende et jusqu'à dix ans de prison ; pour les crimes une amende et des peines de prison pouvant aller jusqu'à la perpétuité, éventuellement assortie d'une période de sûreté pendant laquelle le détenu ne peut en aucun cas être libéré même s'il bénéficie de remises de peine). L'appel des décisions des tribunaux de police et des tribunaux correctionnels a lieu devant la cour d'appel, comme en matière civile. Les cours d'assises ont la particularité d'être composées d'un jury, dernière trace de l'existence d'une justice populaire. Les décisions des cours d'assises sont susceptibles d'appel devant une autre cour d'assises, en vertu d'une loi du 15 juin 2000. Outre trois magistrats, la cour d'assises de premier ressort comprend neuf jurés (citoyens de plus de 23 ans tirés au sort sur les listes électorales) et la cour d'assises d'appel, douze jurés.

La procédure pénale française présente un caractère inquisitoire. Elle explique l'existence d'un juge d'instruction, chargé d'instruire, à charge et à décharge, les crimes et les affaires les plus complexes. Les magistrats du parquet, peuvent, quant à eux, sous l'autorité du Garde des Sceaux, mener une véritable politique pénale, puisqu'ils sont juges de l'opportunité des poursuites, qui leur permet de classer ou à l'inverse de poursuivre une affaire.

Afin d'assurer non seulement l'égalité devant la loi des citoyens mais également l'égalité dans l'accès à la justice, l'aide juridictionnelle permet aux personnes ne disposant pas de ressources suffisantes d'obtenir gratuitement l'assistance d'un avocat dans une instance.

Les décisions rendues au fond par les juridictions ont l'autorité de chose jugée.

Enfin, l'ordre judiciaire est incompétent à l'égard du contentieux administratif, qui relève des juridictions de l'ordre administratif. Cette séparation, justifiée par le principe selon lequel le seul juge légitime de l'administration est l'administration elle-même, peut parfois provoquer des conflits de compétence, soit lorsque chacun des ordres de juridiction renvoie le règlement d'un litige à l'autre ordre de juridiction (conflit de compétence négatif), soit lorsque le juge judiciaire s'estime compétent alors que l'administration en juge autrement (conflit de compétence positif). Afin de

résoudre ces conflits de compétence, un Tribunal des conflits, composé de quatre représentants de l'ordre judiciaire et de quatre représentants de l'ordre administratif et présidé par le Garde des Sceaux, est alors chargé de statuer. En outre, depuis 1960, les juridictions souveraines des deux ordres de juridiction peuvent renvoyer au Tribunal des conflits la résolution de questions soulevant une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des autorités administratives et judicaires.

III.– LA COUR DE CASSATION, PLUS HAUTE JURIDICTION DE L'ORDRE JUDICIAIRE FRANÇAIS

Les décisions prononcées en dernier ressort par les juridictions du premier degré et les décisions des cours d'appel peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation. Le pourvoi en cassation doit se fonder sur un motif sérieux, relatif à une question d'application de la règle de droit par la juridiction du fond. En outre, hormis en matière pénale et pour le contentieux relatif aux élections professionnelles, l'assistance d'un « avocat aux Conseils » (officier ministériel titulaire d'une charge et qui a le monopole de la représentation des parties devant la Cour de cassation, le Conseil d'État et le Tribunal des Conflits) est obligatoire.

La Cour de cassation ne juge pas les affaires au fond : elle juge uniquement, en droit, les décisions des juges. C'est pourquoi, le plus souvent, la Cour de cassation, si elle casse la décision contestée devant elle, renvoie à une autre juridiction du fond le jugement de l'affaire. La cassation sans renvoi a lieu quand elle n'implique pas un nouveau jugement sur le fond, ou bien lorsque les faits constatés et appréciés souverainement par le juge du fond permettent d'appliquer la règle de droit appropriée.

La Cour de cassation est composée de six chambres de jugement, chacune étant spécialisée dans certains types de contentieux : trois chambres civiles, une chambre commerciale, une chambre sociale et une chambre criminelle.

Le ministère public devant la Cour de cassation est assuré par un procureur général et des avocats généraux. Dans chaque affaire, tant en matière civile qu'en matière pénale, le ministère public émet un avis, afin d'éclairer les juges du siège.

Les affaires sont soumises à une formation de jugement – restreinte, de section ou plénière – de l'une des six chambres. Lorsque une affaire pose une question de principe importante ou lorsqu'elle correspond à des divergences d'interprétation entre chambres de la Cour ou à un partage égal des voix entre magistrats, deux autres formations de jugement sont possibles : la chambre mixte (composée de membres d'au moins trois chambres différentes), ou l'assemblée plénière (formation de jugement la plus solennelle, comprenant les présidents ainsi que des membres de chacune des six chambres). Lorsqu'une décision rendue par un juge du fond après cassation est à nouveau attaquée en cassation, le

jugement doit être rendu par l'assemblée plénière. En outre, toute juridiction de renvoi est tenue de se conformer à une décision rendue par elle.

Depuis 1991, la Cour de cassation peut aussi être amenée à émettre, sur demande expresse des juridictions, des avis en matière civile et pénale, sur des questions de droit nouvelles, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges. L'avis donné par la Cour de cassation ne lie pas la juridiction, mais il est communiqué aux parties.

Alors que, durant la période révolutionnaire, les juges devaient se borner à appliquer la loi et, en cas de silence de la loi, s'adresser obligatoirement au législateur par la voie du référé législatif, la suppression, dès 1804, de cette procédure a donné aux juges un pouvoir d'interprétation de la loi. Par ses jugements comme par ses avis, la Cour de cassation assure l'unité d'interprétation et l'unité symbolique de l'ordre judiciaire français. En fondant parfois ses jugements sur des visas de principe, la Cour de cassation manifeste d'autre part le rôle de création normative de la jurisprudence.

Fiche n° 9

La Cour des comptes

Points-clés

La Cour des comptes est l'organe chargé de contrôler la régularité des comptes publics et de vérifier le bon emploi des fonds publics.

Conformément à l'article 47–2 de la Constitution, la Cour « *assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement* » ; elle « *assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques* ». La collaboration entre la Cour des comptes et le Parlement prend diverses formes qui se traduisent en particulier par une communication privilégiée des travaux de la Cour à l'Assemblée nationale et au Sénat et par l'assistance de la Cour à divers organes parlementaires (commissions des finances, mission d'évaluation et de contrôle, mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale).

☞ *Voir également les fiches 49, 50 et 51*

Créée en 1807, la Cour des comptes a vu progressivement ses missions s'élargir avec l'extension des compétences de l'État et de la sphère publique.

Elle a désormais compétence pour contrôler :

– Obligatoirement :
  - l'État ;
  - les établissements publics nationaux ;
  - les entreprises publiques ;
  - les institutions de la sécurité sociale.

Dans tous ces cas, sa saisine résulte de la loi, elle est donc automatique.

– Facultativement :
  - les organismes de droit privé dont la majorité des voix ou du capital est détenue par des organismes soumis obligatoirement au contrôle de la Cour ou dans lesquels ces organismes ont un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion ;
  - les organismes de droit privé (les associations, notamment) bénéficiaires de concours financiers d'origine publique ;

- les organismes d'intérêt général faisant appel à la générosité publique ;
- les organismes bénéficiant de concours financiers de l'Union européenne ;
- les organismes habilités à recevoir des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires.

I.– LE CONTRÔLE DE RÉGULARITÉ : LA COUR, JUGE DES COMPTES DES COMPTABLES PUBLICS DE L'ÉTAT

Les articles L. 111–1 et L. 111–3 du code des juridictions financières précisent que « *la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics* » et qu'« *elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques* ».

La Cour est donc chargée de vérifier si les recettes ont été recouvrées et si les dépenses ont été payées conformément aux règles comptables en vigueur. Elle analyse les comptes et les pièces justificatives présentés et examine l'équilibre des comptes. Elle donne alors décharge au comptable si les comptes sont réguliers, ou elle le met en débet si des recettes ont été perdues ou si des dépenses ont été irrégulièrement effectuées. La responsabilité de l'agent comptable est donc à la fois personnelle et pécuniaire.

La Cour ne juge pas que les comptes des comptables publics ; elle juge également les comptes de toute personne qui est intervenue irrégulièrement dans le maniement des deniers publics : le comptable de fait, déclaré comme tel préalablement par elle, se trouve alors soumis aux mêmes obligations et aux mêmes responsabilités qu'un comptable public.

II.– LE CONTRÔLE DE LA GESTION : LA COUR ET LE BON EMPLOI DES FONDS PUBLICS

La Cour ne juge pas les ordonnateurs, mais vérifie le bon emploi des fonds publics (selon l'article L. 111–3 du code des juridictions financières, elle « *s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État* »), soit à l'occasion du jugement des comptes des comptables de l'État et des établissements publics, soit directement en examinant la gestion des ordonnateurs.

En 1976, la Cour a reçu les missions auparavant dévolues à la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, qui exerçait depuis 1948 le contrôle des entreprises publiques et était alors un organisme associé à la Cour. Elle exprime son avis sur la régularité et la sincérité de leurs comptes et propose,

si nécessaire, des améliorations. Elle porte également un avis sur la qualité de la gestion de ces entreprises.

Depuis 1950, la Cour des comptes est compétente pour contrôler les organismes de sécurité sociale. Presque tous ces organismes sont des personnes morales de droit privé, mais dont les ressources sont des cotisations à caractère obligatoire. Au niveau local, les comptes des caisses primaires sont régulièrement vérifiés sous la surveillance de la Cour par les comités départementaux d'examen des comptes (CODEC).

Enfin, l'aide de l'État à un organisme privé peut consister en une subvention. La Cour est compétente pour vérifier l'emploi de ces aides publiques et, depuis 1991, cette compétence est étendue aux organismes faisant appel à la générosité publique. La Cour porte une appréciation sur la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

En cas d'irrégularités manifestes dans la gestion de l'ordonnateur d'un de ces organismes ou services de l'État, la Cour peut saisir la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

III.– L'ASSISTANCE AU PARLEMENT ET AU GOUVERNEMENT

L'article 47–2 de la Constitution, tel qu'il résulte de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, prévoit que la Cour des comptes :

– assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement ;

– assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ;

– contribue à l'information des citoyens par ses rapports publics.

Résultant de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, la référence à l'évaluation tend à consacrer une évolution qui a conduit les assemblées, comme la Cour, à intégrer dans leurs travaux une dimension nouvelle : l'appréciation des résultats et de l'efficacité des politiques publiques.

L'assistance de la Cour au Parlement se traduit d'abord par la transmission de nombreux documents dont certains seulement sont publics.

Le Parlement est évidemment destinataire des rapports publics de la Cour :

– le rapport public annuel adressé au Président de la République est, en application de l'article L. 136–1 du code des juridictions financières, « *présenté au Parlement* ». Cette présentation prend la forme d'un dépôt effectué de façon solennelle par le Premier président de la Cour dans l'hémicycle de chacune des assemblées. La loi du 12 juillet 2005 prévoit que ce rapport peut faire l'objet

d'un débat, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat (article 11 modifiant la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances) ;

– les rapports publics thématiques ou particuliers qui résultent d'enquêtes de la Cour parfois conjointes avec les chambres régionales des comptes.

Le Parlement est aussi destinataire de documents non publics : les rapports particuliers établis sur les comptes et la gestion d'entreprises publiques, les référés de la Cour (observations adressées à des ministres sous la signature du Premier président), etc.

Cette information du Parlement par la Cour a été renforcée en 2008 par une disposition prévoyant que son Premier président communique aux commissions des finances, aux commissions des affaires sociales et aux commissions d'enquête des assemblées, à leur demande, les constatations et observations définitives de la Cour qui ne font pas l'objet d'une transmission obligatoire.

L'article 58 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances a modifié et précisé la mission d'assistance de la Cour au Parlement en matière de contrôle des lois de finances et plus généralement des finances publiques.

Il est ainsi précisé que la mission d'assistance confiée à la Cour comporte notamment le dépôt de plusieurs rapports :

– un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques que le Gouvernement doit présenter au dernier trimestre de la session ordinaire en vue du débat d'orientation budgétaire (article 48 de la loi organique du 1er août 2001) ;

– un rapport sur l'exécution des lois de finances dont le contenu est élargi aux comptes associés et qui doit comporter une analyse par mission et par programme de l'exécution des crédits budgétaires ;

– un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative et dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances (il s'agit en pratique des décrets d'avances).

Par ailleurs, la Cour doit certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État.

Elle doit également répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général des commissions des finances de chacune des assemblées dans le cadre de leur mission d'évaluation et de contrôle.

La Cour a l'obligation de répondre, dans un délai de huit mois, à toute enquête sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle à la demande des commissions des finances.

La Cour apporte une assistance comparable dans le domaine du contrôle des lois de financement de la sécurité sociale. Elle établit chaque année un rapport sur leur application qu'elle remet au Parlement. Elle peut être saisie par les commissions parlementaires compétentes de toute question relative à l'application des lois de financement et procéder à leur demande aux enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle (article 2 de la loi organique du 22 juillet 1996).

La Cour participe enfin aux auditions de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) créée en 1999 par la commission des finances de l'Assemblée nationale et aux travaux de la mission d'évaluation et de contrôle du financement de la sécurité sociale (MECSS) constituée en 2005.

Fiche n° 10

Le Conseil économique, social et environnemental

Points-clés

Le Conseil économique, social et environnemental, dont l'appellation remplace celle de Conseil économique et social en vertu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, est une assemblée consultative instituée par la Constitution et placée auprès des pouvoirs publics.

« *Par la représentation des principales activités économiques et sociales, le Conseil favorise la collaboration des différentes catégories professionnelles entre elles et assure leur participation à la politique économique et sociale du Gouvernement. Il examine et suggère les adaptations économiques ou sociales rendues nécessaires notamment par les techniques nouvelles* » (article 1er de la loi organique du 29 décembre 1958).

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a étendu le champ des sujets sur lesquels le Conseil peut être amené à rendre un avis, notamment aux questions environnementales et aux lois de programmation fixant les orientations pluriannuelles des finances publiques.

I.– LA COMPOSITION DU CONSEIL ET LES FONCTIONS DE SES DIFFÉRENTS ORGANES

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil économique, social et environnemental comprend au maximum 233 conseillers. Une loi organique doit modifier la composition du Conseil afin de permettre l'intégration à effectif constant de personnalités qualifiées dans le domaine de l'environnement.

Leur mandat est de cinq ans. À titre exceptionnel, une loi organique doit prolonger d'une année le mandat des conseillers actuellement en fonction afin de permettre au Gouvernement de faire adopter par le Parlement une loi organique modifiant la composition du Conseil.

La fonction de membre du Conseil économique, social et environnemental est incompatible avec celle de parlementaire français ou européen, de membre du Gouvernement ou du Conseil constitutionnel.

Le fonctionnement administratif du Conseil économique, social et environnemental est assuré par le secrétariat général (149 fonctionnaires).

1. – LE PRÉSIDENT

Le Président est élu pour deux ans et demi au scrutin secret par l'ensemble des membres composant le Conseil. Il est responsable avec le Bureau de la bonne marche du Conseil tant sur le plan institutionnel qu'administratif. Il désigne, sur proposition du Bureau, les sections à qui sont confiées l'élaboration des rapports et des études et la préparation des projets d'avis ; il a autorité sur les services et est ordonnateur des dépenses.

2. – LE BUREAU

Composé du Président, de quatre vice-présidents, de deux questeurs, de quatre secrétaires et de huit membres, le Bureau est renouvelé après deux ans et demi de mandat.

Il exerce principalement trois missions : il décide des auto saisines du Conseil, propose la section compétente pour préparer les projets d'avis ou réaliser des études et fixe si nécessaire le délai de dépôt du rapport.

3. – LES SECTIONS

Formations de travail du Conseil, c'est au sein des sections (et de la Commission spéciale du Plan) qu'ont lieu les discussions entre les conseillers et que sont élaborés les projets d'avis, qui seront soumis à l'assemblée plénière, les rapports et les études.

Le Conseil comprend neuf sections, dont les compétences sont définies par décret ; elles sont composées de 27 à 29 membres appartenant autant que possible à tous les groupes et de 8 membres de section nommés par décret. S'y ajoute la Commission spéciale du Plan qui comprend le président ou un délégué permanent de chacune des sections et une représentation de chacun des groupes.

4. – L'ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE

L'assemblée plénière est réunie les deuxième et quatrième mardis et mercredis de chaque mois par le Président pour examiner un ou plusieurs projets d'avis (rarement plus de deux). La discussion générale et le dépôt des amendements ont lieu le premier jour (mardi), l'examen des amendements et le vote final interviennent le second jour (mercredi).

5. – LE BUDGET

Le montant des crédits alloués au Conseil économique, social et environnemental s'élève à 36,94 millions d'euros en 2009.

II.– LE RÔLE DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL ET SES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT

1. – LE RÔLE DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Le Conseil économique, social et environnemental est saisi par le Premier ministre au nom du Gouvernement de demandes d'avis ou d'études. Il peut également s'autosaisir ou, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, être saisi par voie de pétition dans des conditions restant à déterminer par une loi organique en cours d'élaboration.

Si le Gouvernement a déclaré l'urgence, le Conseil dispose d'un mois pour donner son avis.

Il est obligatoirement saisi pour avis des projets de loi de programmation à caractère économique ou social à l'exception des lois de finances.

Il est facultativement saisi des projets de loi ou de décrets ainsi que des propositions de loi entrant dans le domaine de sa compétence.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 permet également au Gouvernement de consulter le Conseil sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques.

2. – LES RELATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL AVEC LE PARLEMENT

Le Parlement comme le Gouvernement peut, en application de l'article 70 de la Constitution, saisir le Conseil pour avis de tout problème de caractère économique, social et, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, de tout problème de caractère environnemental. Le Président de l'Assemblée nationale a pour la première fois fait usage de cette faculté en septembre 2009 en saisissant le Conseil du problème de la fiscalisation des indemnités journalières en cas d'accident du travail.

L'article 69 de la Constitution prévoit qu'un membre du Conseil économique, social et environnemental peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis. Le Président du Conseil économique, social et environnemental en avertit le Président de ladite assemblée.

À l'heure fixée pour son audition, il est introduit dans l'hémicycle par le chef des huissiers, sur l'ordre du président de séance qui lui donne aussitôt la

parole. Son exposé terminé, il est reconduit hors de l'hémicycle avec le même cérémonial.

De plus, dans le cadre de sa propre information, chaque commission peut demander, par l'entremise du Président de l'assemblée parlementaire concernée, l'audition d'un rapporteur du Conseil économique, social et environnemental sur les textes sur lesquels il a été appelé à donner un avis.

Fiche n° 11

L'organisation territoriale de la France

Points-clés

Depuis la révision de 2003, la Constitution affirme que l'organisation de la République est décentralisée, prenant ainsi acte du processus de décentralisation initié au début des années 1980.

De fait, de nombreuses compétences ont été transférées aux communes, aux départements et aux régions, mais aussi aux collectivités à statut particulier et aux collectivités d'outre-mer. Parallèlement, les communes se regroupent de plus en plus au sein d'établissements publics de coopération intercommunale, afin de mettre en commun leurs moyens. À l'image de leurs compétences, ceux-ci sont également en forte augmentation, tant en ce qui concerne les ressources financières que les moyens humains.

Cette double progression des compétences et des moyens fait des collectivités territoriales des acteurs publics majeurs de la vie et de la démocratie locales.

☞ *Voir également la fiche 4*

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a inscrit à l'article 1er de la Constitution le fait que l'organisation de la République est décentralisée. Cette nouvelle étape dans le processus de décentralisation s'inscrit dans le prolongement de nombreuses réformes, qui ont conféré une liberté d'administration accrue aux différents échelons territoriaux. La loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a marqué, à cet égard, un pas essentiel. Plus récemment, l'accent a été mis sur la coopération intercommunale. Ce processus de décentralisation s'est également accompagné d'une déconcentration croissante des services de l'État dans les régions et les départements.

I.– DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES TRÈS DIVERSES

L'article 72 de la Constitution dresse la liste des collectivités territoriales de la République que sont : « *les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74*. »

1. – COMMUNES, DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS

Il existe actuellement en France trois niveaux de collectivités territoriales.

— Les communes constituent l'échelon le plus ancien et le plus proche des citoyens au sein de l'organisation territoriale de la France. Au nombre d'environ 36 000, elles ont succédé en 1789 aux anciennes paroisses. Le maire, qui est élu par le conseil municipal, est à la fois un représentant de l'État dans la commune (il détient des compétences en matière d'état civil et de police administrative) et le détenteur du pouvoir exécutif local (il prépare et exécute les décisions du conseil municipal).

— Les départements ont été créés également en 1789. Ils sont au nombre de cent, dont 96 en métropole. Ils constituaient à l'origine des circonscriptions d'action de l'État (qui y est représenté par le préfet) et ce n'est qu'en 1871 qu'ils sont devenus des collectivités territoriales. Le conseil général, qui est l'assemblée délibérante départementale, est renouvelé par moitié tous les trois ans. Chaque conseiller général est élu dans un canton.

— Les 22 régions sont de création plus récente. Elles constituaient, dans les années 1960, de simples établissements publics, circonscriptions d'action régionale destinées à donner davantage de cohérence à la politique de l'État, à un échelon supérieur à celui du département. La loi du 2 mars 1982 leur a reconnu le statut de collectivité territoriale mais ce n'est qu'en 1986 qu'a eu lieu la première élection du conseil régional au suffrage universel.

Ces trois échelons constituent à la fois des collectivités territoriales mais aussi des circonscriptions d'action de l'État (dont les représentants sont respectivement le maire, le préfet et le préfet de région). De ce fait, l'organisation des services déconcentrés de l'État se fonde sur les mêmes divisions territoriales. Au sein du département, s'y ajoute l'arrondissement, où l'État est représenté par un sous-préfet.

2. – LES COLLECTIVITÉS À STATUT PARTICULIER ET LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Certaines collectivités bénéficient d'un statut particulier, tant en métropole qu'outre-mer.

En métropole, Paris, Lyon et Marseille ont un statut particulier : ces villes sont divisées en arrondissements, qui élisent des conseils et des maires d'arrondissement. De surcroît, Paris présente le double statut de commune et de département et l'essentiel du pouvoir de police est placé entre les mains du préfet de police, et non du maire. De manière analogue, les règles applicables à l'Ile-de-France sont pour partie dérogatoires du droit commun. Pour des raisons historiques, certaines règles particulières sont également applicables en Alsace et en Moselle.

La Corse bénéficie d'une organisation institutionnelle spécifique, permettant une plus grande autonomie de gestion. La collectivité territoriale de Corse (CTC) a des compétences élargies dans certains domaines, notamment dans celui de la protection du patrimoine culturel.

Les quatre départements d'outre-mer (DOM) que sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion, sont soumis, en vertu de l'article 73 de la Constitution, au régime d'assimilation législative. Ils exercent les compétences de droit commun des départements mais ils sont également associés aux négociations internationales et disposent d'un pouvoir de proposition plus important. Une autre spécificité de ces territoires réside dans le fait qu'aux quatre départements d'outre-mer se superposent quatre régions d'outre-mer (ROM). En 2011, Mayotte deviendra le cinquième département d'outre-mer.

En revanche, les collectivités d'outre-mer (COM) et la Nouvelle-Calédonie sont soumises au principe de spécialité législative, régi par l'article 74 de la Constitution : une loi organique définit le statut de chaque collectivité et énumère les lois qui y sont applicables. Les assemblées locales peuvent élaborer des règlements relevant du domaine de la loi, à l'exclusion des matières régaliennes.

3. – LE DÉVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

La France est l'un des pays du monde qui compte le plus de communes. Pour faire face au risque d'émiettement des politiques publiques locales, s'est développé un échelon intercommunal, qui permet à plusieurs communes de mettre en commun la gestion de certains services publics et l'élaboration de certaines politiques. Pour ce faire, sont créés des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui sont des personnes publiques sans être des collectivités territoriales. Leur création résulte d'une démarche volontaire des collectivités qui en deviennent membres et elle n'entraîne pas leur disparition.

La première génération d'EPCI est constituée des syndicats intercommunaux, qui sont aujourd'hui au nombre d'environ 13 000. On distingue les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), qui n'exercent qu'une compétence (par exemple la gestion de la voirie), des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM), qui peuvent en exercer plusieurs. Ces EPCI sont dépourvus de ressources propres et dépendent donc des communes pour leur financement. S'y ajoutent les syndicats mixtes, qui peuvent associer des communes à d'autres personnes publiques.

La seconde génération d'EPCI répond à la volonté de développer davantage les formes de coopération intercommunale. Ces établissements sont en effet dotés d'une fiscalité propre : la taxe professionnelle unique (TPU). Au 1er janvier 2008, la France comptait ainsi 14 communautés urbaines (qui regroupent chacune plus de 500 000 habitants), 171 communautés d'agglomération (qui comptent chacune plus de 50 000 habitants) et près de 2 400 communautés de communes.

II.– LES COLLECTIVITÉS, DES ACTEURS PUBLICS MAJEURS

Les collectivités territoriales sont devenues des acteurs majeurs de la vie locale. Leurs compétences sont en effet en nombre croissant, ce qui nécessite des ressources accrues et une fonction publique spécifique, dont les effectifs augmentent également.

1. – LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS

Les collectivités territoriales bénéficient d'une clause générale de compétence dans les limites du principe de subsidiarité explicité à l'article 72 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon*. »

Mais en pratique, cette compétence générale s'exerce au travers de certaines compétences qui leur ont été transférées par la loi. Le législateur a entendu, dès les débuts du processus de décentralisation, dégager des blocs homogènes de compétences. Ainsi les communes exercent-t-elles des compétences en matière d'urbanisme, de logement, de santé, d'action sociale ou de culture. Les départements ont des responsabilités dans quatre domaines principaux : l'action sociale et sanitaire, l'aménagement de l'espace et l'équipement, la culture et le patrimoine et le développement économique. Enfin, les compétences des régions recouvrent essentiellement le développement économique et l'aménagement du territoire. Néanmoins, certaines compétences sont encore souvent partagées entre les différents échelons de collectivités territoriales : c'est le cas par exemple en matière d'éducation (enseignement primaire attribué aux communes, collèges du ressort des départements, et lycées de la compétence des régions).

Les collectivités territoriales bénéficient également du principe de libre administration, qui leur est garanti par l'article 72 de la Constitution. Ce principe s'applique à la fois aux relations des collectivités avec l'État mais aussi à celles qui lient les collectivités entre elles. De ce fait, il ne saurait y avoir de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, ce qui n'empêche pas, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, de désigner une collectivité « chef de file », chargée de coordonner l'action de toutes les collectivités pour l'exercice de telle ou telle compétence.

Le principe de libre administration a également mis fin au contrôle *a priori* qu'effectuaient les préfets sur les actes des collectivités territoriales. Si ces dernières doivent, en règle générale, les leur transmettre, seul le juge administratif, s'il est saisi par le préfet ou par une personne physique ou morale ayant intérêt à agir, peut les annuler.

2. – LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS

Les collectivités locales sont des investisseurs de premier plan. En 2008, leurs dépenses s'élevaient à 215 milliards d'euros, dont 90 provenaient des finances communales. Ceci représente environ 20 % de la dépense publique, soit un peu plus de 11 % du PIB. Le montant de leurs ressources est croissant, du fait des transferts de compétences dont elles bénéficient.

Pour mener à bien leurs missions, les collectivités locales disposent de recettes importantes :

- la principale d'entre elles est constituée des impôts et taxes locales, parmi lesquels la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe professionnelle [(1)], qui constituent la fiscalité directe locale. Ces ressources fiscales représentaient, en 2007, environ 94 milliards d'euros ;
- les collectivités locales bénéficient également de concours de l'État, pour un montant d'environ 48 milliards d'euros par an. Le plus important de ces concours est la dotation globale de fonctionnement (DGF).

3. – LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

C'est par la loi du 16 janvier 1984 qu'a été créée la fonction publique territoriale. Depuis, ses effectifs ont fortement augmenté, de telle sorte qu'elle regroupait, en 2008, plus de 1,6 million d'agents. Les communes et les EPCI emploient l'essentiel des fonctionnaires territoriaux (plus de 1,4 million), loin devant les départements (environ 300 000) et les régions (qui ont moins de 20 000 agents). L'Observatoire de la fonction publique territoriale y a dénombré plus de 250 métiers, regroupés en huit filières, qui correspondent aux nombreuses compétences qui sont dévolues aux collectivités territoriales.

[(1)] Le projet de loi de finance pour 2010 prévoit de substituer à cette taxe deux impôts : la cotisation locale d'activité et la cotisation complémentaire.

Fiche n° 12

Le Médiateur de la République

Points-clés

Le Médiateur de la République est une autorité indépendante personnalisée au service du citoyen, nommée par décret en Conseil des ministres pour un mandat de six ans non renouvelable.

Il est chargé de résoudre à l'amiable les différends individuels opposant un administré (personne physique ou morale) à une administration de l'État, une collectivité territoriale, un établissement public ou tout autre organisme investi d'une mission de service public. En médiation individuelle, ses délégués peuvent être saisis directement, mais sa propre saisine doit être effectuée, en principe, par l'intermédiaire d'un parlementaire.

Il peut, en outre, proposer des réformes pour remédier au mauvais fonctionnement d'un service public ou aux situations inéquitables créées par l'application d'un texte législatif ou réglementaire. En la matière, la saisine directe est possible et le Médiateur de la République dispose en outre d'une faculté d'auto saisine.

Dans ses deux domaines d'action, le Médiateur de la République ne peut pas imposer ses solutions et doit donc « persuader » les organismes concernés de leur bien-fondé. Il dispose cependant de larges pouvoirs d'enquête et, dans des cas limitativement énumérés, de pouvoirs de contrainte, voire de sanction. Il a la possibilité de demander que ses propositions de réforme soient instruites en comité interministériel.

Le Médiateur de la République bénéficie du concours d'agents publics mis à sa disposition et a développé un réseau territorial de délégués bénévoles qui traitent directement les différends relevant des administrations et services publics locaux.

L'article 41 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 institue un Défenseur des droits appelé à se substituer au Médiateur de la République et à d'autres autorités ayant une fonction de médiation ou de contrôle du respect des droits des personnes.

Inspirée des « Ombudsman » existant dans de nombreux pays du Nord de l'Europe, l'institution du Médiateur (qui a ensuite pris le nom de « Médiateur de la République ») a été créée par la loi du 3 janvier 1973.

I.– STATUT

Le Médiateur de la République est une « autorité indépendante » personnalisée nommée pour six ans par décret en Conseil des ministres. Afin de

garantir son indépendance, son mandat n'est pas renouvelable et il est inamovible, seul l'empêchement constaté dans des conditions fixées par décret pouvant entraîner son remplacement avant le terme de son mandat.

Dans le même esprit, la loi de 1973 précise qu'il ne reçoit d'instruction d'aucune autre autorité et lui confère une immunité analogue à celle reconnue aux parlementaires pour les opinions qu'il émet ou les actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

Le Médiateur de la République présente au Président de la République et au Parlement un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité. Ce rapport est publié et fait l'objet d'une communication de son auteur devant chacune des deux assemblées.

II.– MISSIONS

Le Médiateur de la République exerce deux missions principales :

- il est chargé de résoudre à l'amiable les différends qui surviennent entre les citoyens, d'une part, et les administrations et autres organismes chargés d'une mission de service public, d'autre part ;
- lorsqu'il lui apparaît qu'un organisme investi d'une mission de service public n'a pas fonctionné conformément à cette mission ou que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à des situations inéquitables, il est habilité à proposer une réforme visant à corriger le dysfonctionnement ou l'inéquité constatés.

III.– CHAMP DE COMPÉTENCES

L'intervention du Médiateur de la République en médiation individuelle requiert l'existence d'un différend non résolu avec l'administration. Par différend, il faut entendre un problème concret que rencontre personnellement une personne physique ou morale – quelle que soit sa nationalité ou son lieu de résidence – dans ses rapports avec un organisme français investi d'une mission de service public.

La loi précise également que le Médiateur de la République ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction ni remettre en cause une décision de justice.

IV.– SAISINE

Avant de saisir le Médiateur de la République d'un différend individuel, il est nécessaire qu'une première démarche ait été effectuée auprès du service

public concerné, pour demander des explications sur la décision prise ou pour en contester le bien-fondé, et que le désaccord persiste.

Le Médiateur de la République n'est en principe pas saisi directement, la personne concernée devant passer par l'intermédiaire du député ou du sénateur de son choix (il ne s'agit donc pas nécessairement d'un parlementaire dont la circonscription inclut le lieu de résidence de l'intéressé ou le lieu de survenance du différend).

Toutefois, les délégués du Médiateur de la République, qui peuvent être saisis directement ou par l'intermédiaire d'un parlementaire, sont susceptibles de régler à leur niveau un grand nombre de problèmes, notamment ceux qui relèvent des services déconcentrés de l'État ou des échelons locaux des services publics. Lorsqu'un délégué ne peut pas régler lui-même le différend, il aide le requérant à constituer un dossier et l'oriente vers un parlementaire qui pourra saisir le Médiateur de la République.

Le Médiateur de la République peut également être saisi par le Médiateur européen ou par un de ses homologues étrangers. Sur demande d'une commission permanente, le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat peut transmettre au Médiateur de la République une pétition adressée à son assemblée.

Par ailleurs, la règle du filtre parlementaire n'est pas applicable aux demandes de propositions de réforme depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2000 : ces demandes, qui peuvent émaner d'un citoyen, d'un délégué ou d'un parlementaire, sont transmises directement au Médiateur de la République qui, dans ce domaine, s'est vu également reconnaître une faculté d'auto saisine par la loi précitée.

V.– MODALITÉS D'INTERVENTION

En ce qui concerne le règlement des réclamations individuelles, le Médiateur de la République ne dispose pas de pouvoir de contrainte à l'égard des administrations et services publics impliqués dans les litiges dont il est saisi. Il agit donc par la persuasion, en nouant avec le service public concerné un dialogue dans le cadre duquel il formulera des recommandations visant à régler le problème rencontré.

Lorsqu'il l'estime nécessaire, le Médiateur de la République peut formuler une recommandation en équité, qui consiste à demander à l'organisme concerné de déroger, à titre exceptionnel, au droit en vigueur pour régler un problème. Il est alors entendu que la solution proposée ne créera pas de précédent invocable.

Pour faciliter l'exercice de sa mission, la loi lui accorde notamment des pouvoirs d'enquête et d'injonction auprès des administrations et organismes concernés.

Par ailleurs, s'agissant des propositions de réforme du Médiateur, il faut souligner que lorsqu'elles se heurtent à des difficultés persistantes ou lorsqu'elles intéressent plusieurs départements ministériels, le ministre chargé de la réforme de l'État peut provoquer une réunion interministérielle sur un ordre du jour établi par le Médiateur.

VI.–MOYENS

Au siège de l'institution, situé à Paris, le Médiateur de la République dispose d'une centaine de collaborateurs.

Au cours de la période récente, le Médiateur de la République a également développé son réseau territorial constitué de délégués, dont le nombre est aujourd'hui proche de 300.

VII.–LE REMPLACEMENT DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS

L'article 41 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 insère dans la Constitution un titre XI *bis* intitulé « Le Défenseur des droits » et comportant un article unique 71-1.

La mission de cette nouvelle autorité est de veiller au respect des droits et libertés par les administrations et organismes investis d'une mission de service public ou à l'égard desquels la loi organique lui attribue des compétences, cette dernière précision ouvrant la possibilité d'un élargissement du champ de compétences du Défenseur des droits par rapport à celui du Médiateur de la République.

Il est précisé que le Défenseur des droits peut se saisir d'office ou être saisi par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un autre organisme inclus dans son champ de compétences. Cette formulation devrait permettre une saisine directe, par opposition à la règle du filtre parlementaire actuellement applicable au Médiateur de la République.

Les autres attributions et modalités de fonctionnement du Défenseur des droits seront fixées par une loi organique.

Cependant, les règles relatives à la nomination du Défenseur, à la durée de son mandat, aux incompatibilités qui lui sont applicables ainsi qu'aux conditions dans lesquelles il rend compte de son activité, directement fixées par l'article 71-1, sont identiques à celles prévues pour le Médiateur de la République sous réserve, pour sa nomination, de l'application de la nouvelle procédure prévoyant la consultation pour avis des commissions parlementaires permanentes compétentes.

Fiche n° 13

L'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives

Points-clés

Même si elles détiennent le droit de vote et d'éligibilité depuis l'ordonnance du 21 avril 1944, les femmes sont demeurées longtemps sous-représentées dans les scrutins électoraux et l'exercice des fonctions électives.

Afin de combler le retard pris par la France, le pouvoir constituant a consacré dans la Constitution le principe de « *l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* » par la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 (article 3, alinéa 5). Il a, par ailleurs, invité le législateur ainsi que les partis et les groupements politiques à mettre en œuvre ce principe (article 4, alinéa 2 de la Constitution).

Sur ce fondement constitutionnel, le Parlement a voté plusieurs textes destinés à mettre en application ce principe.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a réaffirmé solennellement ce principe par son inscription à l'article 1er de la Constitution.

La mise en œuvre de ce principe constitutionnel par le législateur a permis d'obtenir une sensible amélioration de la représentation des femmes parmi les élus.

Cette amélioration diffère toutefois selon la nature du mode de scrutin considéré : élections au scrutin de liste ou élections au scrutin uninominal majoritaire.

En application de l'ordonnance promulguée par le général de Gaulle le 21 avril 1944 et portant organisation des pouvoirs publics après la Libération, les Françaises sont devenues électrices et éligibles. Tout au long de la seconde moitié du XXème siècle, elles sont cependant demeurées sous-représentées dans tous les scrutins en France. Ainsi en 1997, seuls 10,9 % des mandats de député étaient exercés par des femmes tandis qu'elles ne représentaient que 5,6 % des membres du Sénat en 1998, ce qui situait la France à l'avant-dernière place des pays européens.

En inscrivant à l'article 3 de la Constitution que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* » et à son article 4 que « *les partis et groupements politiques contribuent à la mise*

en œuvre de ce principe » (loi constitutionnelle n° 99-568 du 8 juillet 1999), le Parlement a voulu mettre fin à la sous représentation des femmes dans la vie politique française.

À la suite de cette révision constitutionnelle, plusieurs lois ont été adoptées faisant application de ce principe :

−la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ;

−la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques ;

−la loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs qui applique le principe de la parité à l'élection des sénateurs au scrutin de liste à la proportionnelle, appliqué dans les départements où sont élus plus de quatre sénateurs ;

−la loi n° 2003-1201 du 18 décembre 2003 relative à la parité hommes-femmes sur les listes de candidats à l'élection des membres de l'Assemblée de Corse ;

−la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ;

−la loi n° 2008-175 du 26 février 2008 facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général.

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a réaffirmé solennellement ce principe par son inscription à l'article 1er de la Constitution.

L'application du principe de parité s'est globalement traduite entre 2003 et 2009 par une sensible amélioration de la représentation des femmes parmi les élus. Néanmoins, cette amélioration reste insuffisante et apparaît, à bien des égards, conditionnée par la nature du scrutin auxquelles les candidates peuvent prendre part.

Ainsi, on constate que pour les élections au scrutin de liste, la parité de candidatures de l'un et l'autre sexe a pu aisément être imposée sous peine d'une sanction de non-enregistrement des listes électorales. Pour les élections au scrutin uninominal, le principe de parité est moins contraignant puisqu'il ne s'impose qu'au travers de sanctions financières pour les élections législatives ou de suppléance de sexe opposé pour les élections cantonales.

I.– LA PARITÉ DANS LES SCRUTINS DE LISTE

La loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives a d'abord imposé l'alternance stricte hommes-femmes sur les listes aux élections euro-

péennes et aux élections sénatoriales à la proportionnelle ainsi qu'une alternance par tranche de six candidats aux élections municipales et régionales.

La loi prévoit de surcroît une sanction financière à l'encontre des formations politiques ne respectant pas ce principe dans la présentation des candidatures aux élections législatives.

La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, affirme l'obligation de respecter une stricte parité dans la présentation des listes de candidats au Parlement européen et aux élections régionales.

Sur le modèle appliqué aux élections régionales, les mêmes règles sont édictées dans la loi n° 2003-1201 du 18 décembre 2003 relative à la parité hommes-femmes sur les listes de candidats à l'élection des membres de l'Assemblée de Corse.

La loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007, tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, étend l'obligation d'une stricte alternance femmes-hommes dans la composition des listes pour l'élection de l'exécutif des régions et des communes de 3 500 habitants et plus. Ainsi, la loi prévoit une obligation de parité sur les listes d'adjoints élus par les conseils municipaux ainsi qu'une alternance stricte sur les listes pour les membres de la commission permanente des conseils régionaux et la parité de candidatures sur les listes pour les vice-présidents des conseils régionaux. Les mêmes règles s'appliquent dans le cadre des élections des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Au terme de ces modifications du code électoral, c'est le principe d'une alternance stricte hommes-femmes sur les listes qui prévaut désormais pour toutes ces élections.

Il en résulte une progression significative du nombre des femmes candidates et du nombre des femmes élues. Le mouvement entamé dès l'application de la loi du 6 juin 2000 tend cependant à marquer le pas.

À la suite des scrutins municipaux organisés en mars 2008, le pourcentage des femmes élues conseillères dans les communes de 3 500 habitants et plus atteint 48,5 %. Le pourcentage global des femmes conseillères municipales, quelle que soit la taille de la commune, s'établit à 35 % en 2008 contre 21,7 % en 1995. En revanche, les femmes élues maires ne représentent que 13,8 % des maires toutes communes confondues (14,2 % dans les communes de moins de 3 500 habitants contre 9,6 % dans les communes de 3 500 habitants et plus).

Lors du renouvellement du Sénat en septembre 2008, 11 femmes ont été élues à la proportionnelle sur les 40 sièges soumis à ce mode de scrutin, soit un pourcentage égal à 35,1% des sièges renouvelés.

Aux élections de mars 2004, 47,6 % de femmes sont devenues conseillères

régionales (contre 27,5 % en 1998).

En juin 2004, 34 femmes (soit 43,6 %) ont été élues sur les 78 députés français du Parlement européen. Le 7 juin 2009, le nombre de femmes élues atteignait 44,4 % des représentants de la France au Parlement européen.

Fin 2006, il n'y avait cependant que 37,3 % de femmes parmi les vice-présidents des conseils régionaux et seulement 36,8 % d'adjointes aux maires, alors qu'on aurait pu s'attendre, en raison de la forte féminisation des conseils régionaux et municipaux des communes de 3 500 habitants et plus, à une proportion équivalente de femmes dans leurs exécutifs. La loi du 31 janvier 2007 devrait contribuer à renforcer la féminisation des instances de décision régionales lors du prochain renouvellement de ces assemblées.

II.– LA PARITÉ DANS LES SCRUTINS UNINOMINAUX

– *S'agissant des élections législatives*, l'application de la loi du 6 juin 2000 précitée, qui prévoyait des sanctions financières pour les partis politiques ne respectant pas la parité de candidatures, a eu en pratique des effets limités.

Modifiant la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 visait à instituer une modulation de l'aide publique aux partis en fonction de la proportion respective de femmes et d'hommes présentés.

En application de l'article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifié par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, la première fraction de cette aide publique est diminuée, lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti dépassait 2 % du nombre total de candidats. Le taux de diminution de cette aide publique était égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de candidats. Ainsi lorsqu'un parti présentait 30 % de femmes et 70 % d'hommes, l'écart étant de 40 %, l'aide publique était diminuée de 20 %.

Aux élections législatives de juin 2002, où s'appliquait ce taux de 50 %, les partis n'ont présenté que 38,8 % de candidates et il n'y eu que 12,3 % de femmes élues à l'Assemblée nationale. Il s'agit d'une faible progression par rapport aux élections législatives de 1997 (10,9 % de femmes). En conséquence, l'UMP a perdu 30,3 % de la première fraction de cette aide, le PS et le PRG 15,4 %, l'UDF 30,1 %, le PCF 6,2 %.

Pour rendre le dispositif plus incitatif, la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 a porté le taux de diminution de l'aide publique aux trois quarts de l'écart rapporté au nombre total de candidats. Ainsi, pour reprendre l'exemple précédent, l'aide publique sera diminuée de 30 %, si un parti ne présente que 30 % de femmes. Ce nouveau taux ne concerne toutefois pas les élections de juin 2007 ; il ne s'appliquera qu'après le premier

renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant le 1er janvier 2008.

L'Assemblée nationale élue en juin 2007 compte 18,5 % de femmes, soit une assez nette progression par rapport aux élections législatives de 2002 mais encore modeste par rapport à la représentation des femmes dans les parlements étrangers. Toutefois, le nombre des candidates investies avait atteint 41,6 %, soit 2,8 % de plus qu'en 2002.

– *S'agissant des élections cantonales*, le principe d'une sanction financière était rendu difficile par le nombre d'élus sans étiquette politique et par l'absence de remboursement des dépenses électorales dans certains cantons. Ces élections étaient donc restées à l'écart de la réforme de juin 2000.

Aux élections de 2004, en l'absence de toute contrainte législative, seulement 10,9 % de femmes ont été élues conseillères générales.

Pour permettre à un nombre croissant de femmes d'entrer progressivement dans les conseils généraux et éviter l'organisation de trop fréquentes élections partielles, la loi du 31 janvier 2007 a institué des suppléants de conseillers généraux et a imposé que le titulaire du mandat et son suppléant soient de sexe opposé.

La loi n° 2008-175 du 26 février 2008, facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général, a rendu automatique le remplacement par son suppléant d'un conseiller général démissionnaire pour cause de cumul de mandats locaux. Auparavant en effet, le suppléant ne remplaçait le titulaire du mandat de façon automatique qu'en cas de décès de celui-ci. Il était alors procédé au remplacement du titulaire par une nouvelle élection, ce qui ne garantissait pas à la suppléante la possibilité de briguer le mandat de conseiller général.

La part des conseillères générales, à la suite des élections cantonales des 9 et 16 mars 2008, n'est encore que de 13,1 % des conseillers généraux. Il convient de noter que les femmes représentaient seulement 20,9 % des candidats investis à l'occasion de ces scrutins.

Aujourd'hui, toutes les élections sont concernées par des mesures législatives visant à faire progresser la représentation paritaire des hommes et des femmes. Des résultats positifs ont été obtenus pour les élections au scrutin de liste ; pour les élections à scrutin uninominal, ces résultats devraient être améliorés lorsque la loi du 31 janvier 2007 aura produit tous ses effets.

LE DÉPUTÉ

Fiches

14. L'élection des députés

15. Le financement de la vie politique : partis et campagnes électorales

16. Le statut du député

17. La situation matérielle du député

18. L'accueil des députés

Fiche n° 14

L'élection des députés

Points-clés

Les 577 députés à l'Assemblée nationale sont élus pour cinq ans, au suffrage universel direct. Peuvent se présenter à l'élection tous les Français des deux sexes, âgés d'au moins vingt-trois ans et ne relevant pas d'un des cas d'inéligibilités personnelles ou professionnelles fixés par la loi.

En application de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, les Français établis hors de France seront également représentés à l'Assemblée nationale et non plus seulement au Sénat.

La délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges de députés doivent reposer sur l'application de critères essentiellement démographiques afin de respecter l'égalité devant le suffrage. Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et conformément à la loi organique du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution, une commission indépendante se prononce par un avis public sur les projets de texte et les propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.

L'organisation de la campagne électorale relève, pour l'essentiel, de choix effectués par les candidats eux-mêmes. Le Conseil constitutionnel contrôle néanmoins la sincérité du scrutin et peut annuler l'élection s'il estime qu'un candidat a été indûment avantagé.

Par ailleurs, depuis le début des années 1990, un contrôle rigoureux du financement des campagnes électorales a permis d'assurer la transparence et l'équilibre de l'élection.

☞ *Voir également les fiches 1, 4, 15 et 16*

I.– MODE DE SCRUTIN ET CARACTÈRES DE L'ÉLECTION

1. – UNE ÉLECTION AU SCRUTIN UNINOMINAL MAJORITAIRE À DEUX TOURS

Les députés sont élus au suffrage universel direct, au scrutin uninominal majoritaire à deux tours par tous les Français des deux sexes âgés de dix-huit ans au moins, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant pas dans un cas d'incapacité prévu par la loi.

Pour être élu dès le premier tour, il faut obtenir la majorité absolue, c'est-à-dire plus de la moitié des suffrages exprimés, et un nombre de suffrages au moins égal au quart des électeurs inscrits.

Si aucun candidat n'y parvient, il y a lieu de procéder à un second tour de scrutin auquel ne peuvent se présenter que les candidats ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % des électeurs inscrits. Pour être élu au second tour, la majorité relative suffit : le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages l'emporte.

Le scrutin a lieu un dimanche, le second tour se déroulant, s'il y a lieu, le dimanche qui suit le premier tour.

2. – UNE ÉLECTION LOCALE, UN MANDAT NATIONAL

Les députés sont investis d'un mandat national. Bien qu'élus dans une circonscription, chacun représente la Nation toute entière.

Selon le principe traditionnel que rappelle l'article 27 de la Constitution : *« Tout mandat impératif est nul »*. Les députés se déterminent librement dans l'exercice de leur mandat et ne sont juridiquement liés par aucun engagement.

3. – LES CIRCONSCRIPTIONS

Les circonscriptions dans le cadre desquelles se déroule l'élection de chaque député sont délimitées par le code électoral à l'intérieur de chaque département, en fonction de l'importance de la population. À l'heure actuelle, leur nombre varie ainsi selon les départements de 2 à 24. Chaque député représente ainsi 110 000 habitants en moyenne, avec néanmoins d'assez fortes disparités.

Le dernier découpage des circonscriptions législatives remontant à la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986, il est apparu nécessaire d'actualiser la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges des députés élus. En effet, le découpage des circonscriptions en 1986 reposait sur les données du recensement général de la population établi en 1982. Or, la population française est passée de plus de 52 millions d'habitants à plus de 64 millions d'habitants avec de fortes variations d'un département à l'autre.

Afin de tenir compte de ces évolutions démographiques majeures, le Gouvernement a été habilité (par la loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009) à procéder, par voie d'ordonnances, au redécoupage des circonscriptions.

Cette opération doit respecter un certain nombre de règles énoncées par la loi précitée et consacrées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (en particulier dans sa décision du 8 janvier 2009) : la délimitation des circonscriptions doit reposer sur des bases essentiellement démographiques ; les écarts de population entre les circonscriptions peuvent se justifier par la prise en

compte d'impératifs d'intérêt général mais le législateur ne doit faire usage de cette faculté que de manière limitée ; en aucun cas, la population d'une circonscription ne peut s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne des circonscriptions du département, de la collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution ou de la Nouvelle-Calédonie ; en outre, sauf exception justifiée par des raisons géographiques ou démographiques, les circonscriptions sont constituées sur un territoire continu.

Le Conseil constitutionnel veille au strict respect du principe de l'égalité devant le suffrage. À ce titre, dans sa décision précitée, il a déclaré contraire à la Constitution le maintien d'un minimum de deux députés pour chaque département, cette règle n'étant « *plus justifiée par un impératif d'intérêt général susceptible d'atténuer la portée de la règle fondamentale selon laquelle l'Assemblée nationale doit être élue sur des bases essentiellement démographiques* ».

En outre, en application de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution, le Gouvernement doit soumettre pour avis à une commission indépendante les projets de texte et les propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs. Cet avis concerne les circonscriptions des députés élus dans les départements, dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et également celles des députés représentant les Français de l'étranger.

En effet, en application de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, les Français établis hors de France seront également représentés à l'Assemblée nationale et seront élus selon le même mode de scrutin que les autres députés. Le Gouvernement a, dans un projet d'ordonnance publié le 27 juin 2009 au *Journal officiel* et soumis à la commission indépendante prévue à l'article 25 de la Constitution, fixé le nombre des députés représentant les Français établis hors de France à 11. Ce projet d'ordonnance propose ainsi de créer 6 circonscriptions pour l'Europe, 2 circonscriptions pour l'Amérique, les 3 autres circonscriptions regroupant les pays d'Afrique et d'Asie.

4. – LA DURÉE DU MANDAT

a) Un mandat d'une durée de cinq ans

L'Assemblée nationale se renouvelle en principe intégralement tous les cinq ans. Ses pouvoirs expirent ainsi « *le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection* » (loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale) et les élections législatives doivent avoir lieu dans les soixante jours qui précèdent cette date.

b) Les élections partielles

Le régime électoral limite les cas d'élections partielles en prévoyant, en même temps que l'élection du député, celle d'un suppléant appelé à le remplacer en cas de décès, de nomination au Gouvernement ou au Conseil constitutionnel et de prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement.

C'est donc seulement dans les autres cas de vacance de siège (annulation de l'élection par le juge, déchéance, démission ou élection du député au Sénat ou au Parlement européen) que des élections partielles sont organisées.

Un délai maximal de trois mois à compter de l'acte provoquant la vacance du siège est imparti pour son déroulement : il s'agit, par ces délais, de garantir le retour rapide à un fonctionnement normal de l'institution parlementaire.

Toutefois, aucune élection partielle ne peut se dérouler dans les douze mois qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, les députés nommés membres du Gouvernement peuvent, à l'expiration de leurs fonctions ministérielles, retrouver leur siège de député (article 25 de la Constitution).

c) L'exercice du droit de dissolution par le Président de la République

Par ailleurs, le Président de la République peut décider d'exercer le droit de dissolution de l'Assemblée nationale que lui reconnaît l'article 12 de la Constitution.

Dans cette hypothèse, les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la parution du décret prononçant la dissolution.

II.– LES CONDITIONS DE CANDIDATURE ET D'ÉLIGIBILITÉ

Peuvent faire acte de candidature et être élus les Français des deux sexes âgés de vingt-trois ans et n'étant pas dans un cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévu par la loi.

1. – LES INÉLIGIBILITÉS TENANT À LA PERSONNE

Ne peuvent être élues certaines catégories de personnes :

- personnes placées sous un statut de majeur protégé, de tutelle ou de curatelle ;
- personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale assortie de la privation des droits civiques ;

- personnes à l'encontre desquelles a été prononcée soit la faillite personnelle, soit l'interdiction de gérer une entreprise, soit la liquidation judiciaire.

De même, nul ne peut être élu au Parlement s'il n'a définitivement satisfait à la loi sur le service national.

2. – LES INÉLIGIBILITÉS TENANT AUX FONCTIONS

Ne peuvent non plus être élues les personnes auxquelles l'exercice de certaines fonctions pourrait conférer un avantage indu, de nature à introduire une inégalité objective entre les candidats.

La loi procède en désignant précisément les fonctions visées, leur ressort géographique et la durée de ces inéligibilités. C'est ainsi :

- que le Médiateur de la République est inéligible dans toutes les circonscriptions ;
- que les préfets sont inéligibles dans les circonscriptions comprises dans le ressort de leurs fonctions ou des fonctions qu'ils ont exercées depuis moins de trois ans ;
- que ne peuvent être élus dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois :
    - les magistrats,
    - les officiers exerçant un commandement territorial,
    - un certain nombre de fonctionnaires exerçant des responsabilités de direction et de contrôle dans les services extérieurs, régionaux et départementaux de l'État.

III.– LA CAMPAGNE ÉLECTORALE ET SON FINANCEMENT

1. – LES RÈGLES DE LA CAMPAGNE

Les modalités de conduite de la campagne électorale relèvent de l'appréciation des candidats et de données objectives (taille de la circonscription, degré d'urbanisation). Dans un domaine qui constitue le cœur même de la vie démocratique, la liberté est essentielle et les interdictions doivent se limiter au strict nécessaire. Les candidats peuvent donc en principe rencontrer la population, organiser des réunions ou distribuer des tracts comme ils l'entendent.

Sont néanmoins interdits :

- les « affichages sauvages », des emplacements spéciaux devant être réservés dans chaque commune, pendant la période électorale, aux affiches officielles des candidats ;
- l'utilisation à des fins de propagande électorale des procédés de publicité commerciale par voie de presse ou de communication audiovisuelle.

Les abus de propagande commis pendant la campagne électorale (diffamation, interventions officielles, intimidations, par exemple) sont sanctionnés par le juge dans le cadre de son contrôle de la sincérité du scrutin.

Il s'agit d'un contrôle pragmatique visant à vérifier si, dans le cadre de la campagne, l'égalité entre les candidats a été rompue du fait des irrégularités relevées : la diffusion massive d'un tract contenant des allégations mensongères la veille du scrutin conduira ainsi à l'annulation de l'élection, surtout si l'écart de voix est faible. Le juge estimera au contraire que la diffusion de propos diffamatoires est sans incidence sur l'élection, si le candidat mis en cause a eu le loisir d'y répondre et que l'écart de voix avec le vainqueur est important.

2. – LE FINANCEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES

Tout candidat à une élection législative doit se soumettre, pour ce qui concerne le financement de sa campagne, à des règles d'organisation et à des dispositions limitant quantitativement et qualitativement les sommes en jeu et dont le respect conditionne le remboursement ultérieur d'une fraction des dépenses ainsi que, le cas échéant, la validité même de l'élection (*cf. infra* « le contentieux de l'élection »).

a) La désignation d'un mandataire et l'établissement d'un compte de campagne

Pendant l'année précédant l'élection (ou à compter de la date du décret de dissolution), la collecte des fonds nécessaires à cette élection doit être placée sous la responsabilité d'un mandataire spécialement désigné à cet effet et être retracée dans des comptes établis à cette fin.

Le mandataire peut être, au choix du candidat, soit une personne physique, soit une association de financement électorale. Dans les deux cas, le mandataire doit ouvrir et gérer un compte de dépôt spécialement et expressément affecté aux opérations financières de la campagne.

Tout candidat à une élection législative, élu ou non, doit établir un compte de campagne qui retrace l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses liées à l'élection. Ce compte inclut également tant en recettes qu'en dépenses, la contre-valeur financière de tous les avantages, concours en nature et prestations diverses dont il a pu bénéficier pour sa campagne.

Le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire mais ne peut présenter un déficit. Il doit être certifié par un expert comptable et être transmis avec ses pièces justificatives dans les deux mois suivant le jour de l'élection à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui l'approuve ou le rejette dans les six mois de son dépôt.

b) L'encadrement des dépenses et des recettes

Afin de limiter la progression des dépenses des campagnes électorales et de préserver la transparence de l'origine et de l'importance des concours privés au financement des campagnes, la loi a établi plusieurs barrières.

Pour ce qui concerne les recettes :

– seules les formations politiques qui, bénéficiaires d'un financement public ou disposant d'un mandataire financier, sont soumises au contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, peuvent participer au financement de la campagne des candidats ;

– la participation d'une personne morale au financement de la campagne électorale d'un candidat est prohibée, qu'il s'agisse d'une collectivité locale, d'une entreprise, d'un établissement public, d'une association ou d'un syndicat et quelle que soit la forme de cette participation (dons, fourniture de biens, services, autres avantages) ;

– les dons des personnes physiques sont plafonnés à 4 600 €, tout don d'un montant supérieur à 150 € devant être réglé par chèque, par virement, prélèvement automatique ou par carte bancaire (article L. 52-8 du code électoral). De plus, le montant global des dons en espèce doit être inférieur ou égal au cinquième du plafond des dépenses autorisées (art L. 52-8 du code électoral).

Pour ce qui concerne les dépenses :

– la loi a ramené, en 1993, le plafond des dépenses autorisées de 76 000 € à 38 000 € majorés de 0,15 € par habitant de la circonscription (art L. 52-11 du code électoral) ; ce plafond, fixé en 1993, est actualisé tous les trois ans pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie : il a été multiplié par le coefficient de 1,26 par le décret n° 2008-1300 du 10 décembre 2008.

Outre le remboursement des dépenses de propagande électorale, la loi accorde aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin un remboursement forfaitaire des dépenses de campagne.

Pour en bénéficier, le candidat proclamé élu doit :

– avoir respecté les obligations légales relatives au dépôt et à la régularité du compte de campagne et au plafond de dépenses électorales ;

– justifier avoir déposé auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, la déclaration de sa situation patrimoniale.

Le montant du remboursement est égal au montant des dépenses qui, selon le compte de campagne, ont été effectivement acquittées par le candidat ou constituent sa dette personnelle, sans pouvoir toutefois excéder la *moitié du plafond légal* des dépenses électorales.

IV.–LE CONTENTIEUX DE L'ÉLECTION

C'est au Conseil constitutionnel qu'il appartient de veiller à la régularité de l'élection des parlementaires. À ce titre, il statue sur l'éligibilité, le déroulement des opérations et le respect des règles de financement des campagnes pour l'élection des députés.

1. – LE CONTENTIEUX DE L'ÉLIGIBILITÉ

En matière d'inéligibilité, le Conseil constitutionnel est appelé à statuer en appel des tribunaux administratifs. Il apprécie strictement l'inéligibilité ; une fois constatée, celle-ci présente un caractère absolu. Lorsqu'il est appelé à statuer, le Conseil constitutionnel se prononce sur l'inéligibilité tant du titulaire que du suppléant.

2. – LE CONTENTIEUX DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

Le contentieux des opérations électorales porte sur l'équilibre des moyens de propagande et la régularité du déroulement du scrutin.

En matière de propagande, le code électoral est particulièrement strict puisque, hormis ce qui est autorisé (l'envoi des documents officiels et l'affichage sur les emplacements autorisés), tout est prohibé. D'une manière très concrète, le Conseil constitutionnel juge l'impact des irrégularités sur l'issue du scrutin en mesurant moins l'abus de propagande en lui-même que le déséquilibre entre les candidats qui peut en résulter.

S'agissant des opérations électorales proprement dites, la compétence du Conseil constitutionnel est très large puisqu'il est à la fois le juge du déroulement matériel du scrutin, du dépouillement et du décompte des voix. Ceci le conduit, lorsqu'il constate une irrégularité ou une fraude susceptible d'avoir une incidence significative sur l'issue du scrutin, à réformer les résultats et, le cas échéant, à annuler l'élection.

3. – LE CONTENTIEUX DU FINANCEMENT DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

Le contentieux du financement des élections législatives porte tout d'abord sur la présentation du compte de campagne. Le code électoral prévoit l'inéligibilité pendant un an de tout candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et délais prévus.

S'il constate un vice substantiel de présentation, le juge ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation subjectif : il doit prononcer l'inéligibilité. Tel est le cas de l'absence de compte ou de sa non réception par la préfecture dans le délai de deux mois, de l'absence de certification par un expert comptable, de l'absence des pièces justificatives en recettes ou en dépenses. La jurisprudence s'attache surtout à exiger l'exhaustivité, la sincérité et l'unité du compte de campagne et du compte bancaire correspondant.

En revanche, le code électoral ménage une marge d'appréciation au juge si l'intéressé a dépassé le plafonnement des dépenses, puisque, dans ce cas, le juge n'a pas l'obligation mais seulement la faculté de déclarer le candidat inéligible.

Dans tous les cas, l'inéligibilité étant prononcée pour un an à compter du jugement, le candidat élu et sanctionné est ainsi privé de la possibilité de se présenter à nouveau à l'élection partielle suivant une annulation.

Fiche n° 15

Le financement de la vie politique : partis et campagnes électorales

Points-clés

À partir de 1988, le législateur a adopté de nombreuses dispositions en matière de financement de la vie politique et des campagnes électorales, destinées à en assurer la transparence.

Les partis politiques reçoivent une aide de l'État, qui constitue désormais leur principale source de financement et dépend de leurs résultats aux élections. En contrepartie, les dons des autres personnes morales sont interdits.

Les candidats aux élections doivent respecter un plafond de dépenses fixé par la loi et peuvent également recevoir une aide publique. Pour en bénéficier, ils doivent retracer l'ensemble de leurs dépenses et recettes dans un compte de campagne, dont la gestion incombe à un mandataire financier qu'ils désignent et qui est présenté par un expert-comptable.

☞ *Voir également les fiches 14 et 16*

Les partis politiques et les candidats aux élections doivent faire face à de nombreuses dépenses, dont le financement n'était, jusqu'en 1988, encadré par aucun régime juridique précis. Cette lacune avait favorisé certaines dérives, auxquelles il a été mis fin par touches successives depuis cette date.

Le dispositif actuel, progressivement perfectionné, repose sur quelques principes fondamentaux :

- la reconnaissance légale d'un statut juridique aux partis politiques, auxquels la Constitution confie deux missions :
  - concourir à l'expression du suffrage ;
  - favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives.

  Les partis se plaçant sous ce régime peuvent bénéficier d'un financement public ;
- les ressources des partis et des candidats doivent être entourées d'un certain nombre de garanties de transparence, de manière à éviter les

financements occultes et les pressions financières susceptibles de compromettre leur indépendance.

Dans cette optique, depuis 1995, les pouvoirs publics ont décidé de couper toute liaison entre l'argent des entreprises et les acteurs de la vie politique – partis et candidats – et d'interdire définitivement aux personnes morales, quelles qu'elles soient, de prendre part au financement de la vie politique ;

- les dépenses électorales sont plafonnées, tant pour éviter une surenchère continue dans les dépenses de communication que pour assurer plus d'égalité entre les candidats, indépendamment de leur fortune personnelle ;
- pour pallier l'absence de financement militant, traditionnellement modeste en France, l'État met en place un dispositif d'aide financière aux partis politiques et de prise en charge des dépenses de campagne, en contrepartie du strict respect de la législation ainsi définie ;
- les manquements à cette législation exposent leurs auteurs à une série de sanctions très dissuasives (sanctions pénales, sanctions financières et, surtout, peines d'inéligibilité pour les candidats qui ont pour effet d'évincer temporairement de la vie politique ceux qui prennent le risque de la fraude) ;
- la mise en œuvre des règles de financement des partis et des campagnes électorales est confiée à une autorité administrative indépendante, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), sous le contrôle du juge de l'élection (Conseil constitutionnel pour l'élection présidentielle et les élections législatives et juge administratif pour les autres élections) ;
- le patrimoine des élus doit être déclaré en début et en fin de mandat, de manière à s'assurer que ceux-ci n'ont pas profité de leurs fonctions pour s'enrichir indûment. Le contrôle est assuré par une seconde instance indépendante, la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTVP).

I.– LES FINANCES DES PARTIS POLITIQUES

1. – LES DÉPENSES DES PARTIS POLITIQUES

Les partis politiques doivent faire face à des dépenses de toute sorte, notamment :

- la rémunération de permanents ;
- la location de locaux et de permanences ;
- des frais matériels, de secrétariat et d'affranchissement ;

- des frais de publicité et de communication ;
- la rédaction, l'impression et la diffusion de diverses publications (journaux, notes, tracts, etc.).

En outre, les partis engagent des sommes considérables au moment des campagnes électorales en soutenant financièrement les candidats issus de leurs rangs.

2. – LES RESSOURCES DES PARTIS POLITIQUES

Pour financer leurs dépenses, les partis disposent de deux sources principales : un financement privé, généralement modeste, et l'aide publique de l'État, dont la part est devenue déterminante.

a) Le financement privé

À l'instar de toute association, les partis peuvent percevoir des cotisations de leurs adhérents. En pratique, ces contributions des adhérents ne représentent souvent qu'une très faible part des ressources du parti (la cotisation perçue auprès des élus locaux et des parlementaires adhérents est généralement plus élevée, la pratique variant toutefois beaucoup d'un parti à l'autre).

Les partis peuvent disposer d'autres revenus privés, mais dans les limites étroites d'une législation de plus en plus restrictive : ressources provenant d'activités économiques du parti, legs, etc.

Entrent également dans cette catégorie les dons des personnes physiques, régis par les lois de 1995. En dépit d'une incitation fiscale, les contributions volontaires des personnes physiques restent traditionnellement faibles.

Depuis 1995 les personnes morales, quelles qu'elles soient (les entreprises notamment), ne sont plus autorisées à verser le moindre don ni accorder le moindre avantage en nature aux partis politiques.

b) Le financement public

Le financement public a été progressivement encadré par des lois successives promulguées entre 1988 et 2003.

Les dispositions de ces lois, instituant une aide financière de l'État au profit des partis et groupements politiques, ont organisé le processus de leur financement public, aujourd'hui prépondérant. Ainsi, chaque année, des crédits destinés à être affectés aux partis et groupements politiques sont inscrits dans le projet de loi de finances. Leur montant s'élève à environ 75 millions d'euros pour 2009 (loi de finances initiale pour 2009, programme 232-01 du budget du ministère de l'Intérieur), répartis entre plus de 40 partis ou groupements.

Ces crédits sont répartis entre les partis politiques :

- pour moitié à raison de leurs résultats au premier tour des dernières élections législatives ; cette partie des crédits publics bénéficie aux partis ayant présenté dans au moins 50 circonscriptions, des candidats ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés (disposition ajoutée en 2003 permettant de lutter contre la multiplication des candidatures, celles-ci étant passées de 2 888 au premier tour des élections législatives de 1988 à 8 444 lors du scrutin de 2002) ;
- pour moitié aux partis représentés au Parlement ; seuls les partis bénéficiant de la première fraction sont éligibles à la seconde (ce qui évite la constitution au Parlement de partis fictifs dont l'unique but est de percevoir un financement public).

c) Les autres formes d'aide publique aux partis politiques

L'État accorde également aux partis, sous différentes formes subsidiaires, des moyens dont la contre-valeur peut être considérée comme un financement indirect :

- les formations politiques représentées par des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale ou au Sénat, en dehors des campagnes électorales, disposent d'un « droit d'antenne » leur permettant de s'exprimer sur les chaînes publiques de radio et de télévision ;
- l'État accorde aux partis politiques des allègements fiscaux (impôt sur les sociétés à taux réduit) sur certains de leurs revenus propres (location de leurs immeubles bâtis et non bâtis, par exemple).

II.– LE FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

Le dispositif en vigueur s'articule autour de plusieurs principes :

- le financement privé prend la forme de dons provenant de personnes physiques ou de partis politiques (les dons des partis ne sont pas plafonnés ; ceux des personnes physiques ne peuvent excéder 4 600 €) ;
- les dépenses de campagne onéreuses sont interdites (publicité télévisée et radiophonique, et dans les trois mois précédant l'élection, marketing téléphonique et informatique, publicité par voie de presse, campagnes d'affichage) ;
- le montant des dépenses électorales est plafonné en fonction du nombre d'habitants ; ainsi, pour les élections législatives, le plafond est de 38 000 € par candidat, majoré de 0,15 € par habitant de la circonscription. Ce plafond, fixé en 1993, est actualisé tous les trois ans pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie : il a été multiplié par le coefficient de 1,26 par le décret n° 2008-1300 du 10 décembre 2008 ;

– tout candidat est tenu de désigner un mandataire qui peut être, selon les cas, une personne physique – mandataire financier – ou une association de financement électorale, constituée sous le régime de la loi de 1901 sur les associations.

  Ce mandataire est seul habilité à recueillir les fonds servant à couvrir les frais de campagne et à assurer le paiement des dépenses (les candidats se voyant donc interdire tout maniement direct d'argent).

  Il doit établir un compte de campagne récapitulant l'ensemble des ressources et des dépenses imputables à la campagne électorale. Ce compte, certifié par un expert comptable, sera transmis aux fins de contrôle à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ; celle-ci approuve, réforme ou rejette le compte de campagne qui lui est ainsi soumis.

  En cas de rejet du compte, la CNCCFP saisit le juge de l'élection qui peut, si l'irrégularité est avérée, prononcer la démission d'office de l'élu et l'inéligibilité pour un an du candidat fautif (ce qui l'empêche donc de se représenter à l'élection suivante) ;

– si leur compte est approuvé, l'État accorde aux candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour, un remboursement forfaitaire pouvant atteindre 50 % du montant du plafond des dépenses ; en d'autres termes, le dispositif permet au candidat de bénéficier d'une prise en charge par l'État de 100 % de ses frais de campagne, pour peu qu'il ait veillé à ne pas dépenser plus que 50 % du plafond autorisé.

À l'aide directe aux candidats, s'ajoutent diverses dépenses prises en charge par l'État (impression des bulletins de vote, des circulaires, des frais d'affichage réglementaire exposés par les candidats ; ceux ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés sont remboursés sur la base d'un barème officiel).

III.– LA TRANSPARENCE DU PATRIMOINE DES ÉLUS

Outre le financement des partis politiques et des campagnes électorales, un des objectifs du législateur en 1988 était aussi d'assurer la transparence du patrimoine des élus, de manière à éviter qu'ils ne puissent profiter de leurs fonctions électives pour s'enrichir indûment.

À cet effet, il a été institué une obligation de déclaration de patrimoine, déposée en début puis en fin de mandat. Le contrôle des déclarations de patrimoine incombe à la Commission pour la transparence financière de la vie politique, composée de hauts magistrats.

Fiche n° 16

Le statut du député

Points-clés

Élu pour représenter la Nation, le député participe à l'exercice de la souveraineté nationale. Il vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement. Il bénéficie, comme le sénateur, d'un statut protecteur, conçu non comme un privilège mais comme un moyen destiné à lui assurer l'indépendance et la liberté d'expression nécessaires à l'exercice de son mandat. Cette protection spécifique est consacrée par le principe des immunités parlementaires, qui trouvent leur fondement dans la Constitution elle-même.

La reconnaissance d'un statut spécifique impose des contreparties, le mandat devant être préservé de toute influence pouvant en contrarier le libre exercice. Aussi les parlementaires sont-ils soumis à diverses obligations et interdictions.

Au-delà des droits et obligations liés au mandat parlementaire, le député peut également exercer ès qualités diverses responsabilités au sein et en dehors de l'Assemblée nationale.

☞ *Voir également les fiches 15 et 17*

I.– L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

On qualifie d'immunité parlementaire l'ensemble des dispositions qui assurent aux parlementaires un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice afin de préserver leur indépendance.

Le souci de concilier la nécessaire protection de l'exercice du mandat parlementaire et le principe de l'égalité des citoyens devant la loi a conduit à distinguer deux catégories d'immunités : l'irresponsabilité et l'inviolabilité.

1. – L'IRRESPONSABILITÉ

L'irresponsabilité, immunité absolue, soustrait les parlementaires à toute poursuite pour les actes liés à l'exercice de leur mandat. Elle est établie par la Constitution dont l'article 26, dans son premier alinéa, dispose « *qu'aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* ».

L'irresponsabilité couvre tous les actes de la fonction parlementaire : interventions et votes, propositions de loi, amendements, rapports ou avis, questions, actes accomplis dans le cadre d'une mission confiée par les instances parlementaires.

Elle protège les parlementaires contre toute action judiciaire, pénale ou civile, motivée par des actes qui, accomplis hors du cadre d'un mandat parlementaire, seraient pénalement sanctionnables ou susceptibles d'engager la responsabilité civile de leur auteur (diffamation ou injure par exemple).

Toutefois, la jurisprudence a exclu les propos d'un parlementaire au cours d'un entretien radiodiffusé ou les opinions exprimées par un parlementaire dans le rapport rédigé dans le cadre d'une mission confiée par le Gouvernement.

Même si elle assure une protection très large, elle n'entraîne pas l'immunité totale puisque, pour leurs interventions en séance publique, les députés restent toujours soumis au régime disciplinaire prévu par le Règlement de l'Assemblée.

Dans son domaine d'application, l'irresponsabilité a un caractère absolu, car aucune procédure ne permet de la lever. Elle est permanente, car elle s'applique toute l'année y compris pendant l'intersession. Elle est perpétuelle et s'oppose aux poursuites motivées par les actes accomplis durant le mandat, même après la fin de celui-ci. La mise en œuvre de l'irresponsabilité relève de la compétence exclusive des autorités judiciaires. Elle constitue un moyen d'ordre public ; aussi le parlementaire ne peut-il y renoncer.

2. – L'INVIOLABILITÉ

L'inviolabilité tend à éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par certaines actions pénales visant des actes accomplis par les députés en tant que simples citoyens. Elle réglemente les conditions dans lesquelles s'exerce l'action pénale pour les actes étrangers à sa fonction.

Si, depuis la réforme du 4 août 1995, le régime de l'inviolabilité ne protège plus le député contre l'engagement de poursuites (mise en examen), par contre, le député ne peut faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté (contrôle judiciaire) sans l'autorisation du Bureau, sauf les cas de crime ou délit flagrant, ou de condamnation définitive. En outre, la détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté, ou la poursuite d'un député, sont suspendues pour la durée de la session si l'Assemblée le requiert.

L'inviolabilité est exclusivement attachée à la personne des parlementaires. Elle ne joue qu'en matière criminelle et correctionnelle.

Contrairement à l'irresponsabilité dont les effets ne sont pas limités dans le temps, l'inviolabilité a une portée réduite à la durée du mandat.

– Les demandes d'autorisation d'arrestation ou de mesures privatives ou restrictives de liberté concernant un député sont formulées par le

procureur général près la cour d'appel compétente, transmises par le Garde des Sceaux au Président de l'Assemblée nationale, instruites par une délégation du Bureau puis examinées par le Bureau. La demande ne fait l'objet d'aucune publication et la plus grande confidentialité entoure leur examen. Seule la décision du Bureau est publiée au *Journal officiel* et au Feuilleton.

Le Bureau a pour seul rôle de se prononcer sur le caractère sérieux, loyal et sincère de la demande. Des décisions intervenues depuis la révision constitutionnelle de 1995, il semble ressortir que le pouvoir d'appréciation du Bureau l'autorise non seulement à accepter ou rejeter globalement la requête mais, le cas échéant, à n'en retenir que certains éléments.

– Les demandes de suspension des poursuites, des mesures privatives ou restrictives de liberté, ou de la détention, sont adressées au Président de l'Assemblée par un ou plusieurs députés, distribuées puis renvoyées à la commission constituée en application de l'article 80 du Règlement, qui doit entendre le député concerné ou le collègue qu'il a chargé de le représenter et présenter un rapport. Dès la distribution de ce dernier, la discussion de la demande est inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée. L'examen en séance fait alors l'objet d'un débat limité au terme duquel l'Assemblée se prononce. La décision de l'Assemblée s'impose aux autorités administratives et judiciaires. Elle entraîne, pour la durée de la session, soit la suspension de toute procédure judiciaire, soit la levée du contrôle judiciaire et la mise en liberté du député détenu, soit l'une ou l'autre seulement de ces deux mesures.

II.– LES INCOMPATIBILITÉS

Liée au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, l'incompatibilité se définit comme l'impossibilité légale de cumuler certaines fonctions avec le mandat parlementaire. Édictées d'abord dans le domaine des fonctions publiques, les incompatibilités ont été par la suite étendues à certaines fonctions exercées dans le secteur privé. À la différence de l'inéligibilité, l'incompatibilité n'empêche pas *a priori* l'élection, mais elle impose *a posteriori* un choix à l'élu.

1. – LES INCOMPATIBILITÉS AVEC LES FONCTIONS PUBLIQUES ÉLECTIVES

Est interdit le cumul des mandats de député et de sénateur et de député et de membre du Parlement européen, ainsi que, bien qu'aucun texte ne le prévoie, le cumul avec les fonctions de Président de la République.

En outre, la loi organique du 5 avril 2000 a rendu le mandat parlementaire incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats ou fonctions suivants : conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller à

l'Assemblée de Corse, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants.

En revanche, le cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale (président de conseil régional, président de conseil général, maire) demeure autorisé.

2. – LES INCOMPATIBILITÉS AVEC LES FONCTIONS PUBLIQUES NON ÉLECTIVES

Dans le souci de dégager les parlementaires des liens de dépendance qu'ils pourraient avoir avec un autre pouvoir ou une autre autorité, les députés ne peuvent cumuler leur mandat avec les fonctions de membre du Gouvernement, du Conseil constitutionnel ou du Conseil économique, social et environnemental, de magistrat et de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

De manière plus générale, l'exercice de fonctions publiques non électives est incompatible avec l'exercice du mandat parlementaire et les fonctionnaires qui sont dans cette situation au moment de leur élection doivent être placés en position de détachement. Tout au plus, peuvent-ils continuer d'exercer certaines fonctions dans l'enseignement supérieur.

Les missions temporaires confiées par le Gouvernement sont compatibles avec le mandat parlementaire, à condition de ne pas excéder une durée de six mois.

3. – LES INCOMPATIBILITÉS AVEC LES AUTRES ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES

L'évolution du rôle de l'État, le poids de certains intérêts dans la vie collective ont conduit à interdire aux parlementaires l'exercice de fonctions déterminées dans des catégories d'entreprises limitativement énumérées ainsi que l'accomplissement de certains actes.

Est ainsi prohibé le cumul avec des fonctions de direction dans des entreprises nationales ou des établissements publics nationaux, c'est-à-dire des organismes dépendant étroitement de la puissance publique (sauf si les parlementaires ont été désignés en cette qualité comme membres du conseil d'administration en application des textes organisant les entreprise nationales ou les établissements publics).

De même, le cumul est interdit avec l'exercice de fonctions de direction dans certaines sociétés ou entreprises privées bénéficiant d'avantages accordés par l'État ou les collectivités publiques en vertu d'une réglementation propre, celles ayant exclusivement un objet financier ou faisant publiquement appel à l'épargne, les sociétés travaillant principalement pour le compte ou sous le contrôle de l'État ou d'une personne publique et les sociétés exerçant certaines activités immobilières à but lucratif.

Enfin, il est interdit aux parlementaires exerçant la profession d'avocat de plaider contre l'État, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics et à tout parlementaire de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière industrielle ou commerciale.

4. – LE CONTRÔLE ET LES SANCTIONS

Afin de permettre le contrôle des activités professionnelles incompatibles avec le mandat parlementaire par le Bureau de l'Assemblée, les députés doivent, dans les deux mois de leur entrée en fonction, se démettre de leurs activités incompatibles et remettre au Bureau une déclaration des activités professionnelles ou d'intérêt général qu'ils se proposent de poursuivre. L'absence du dépôt est assortie d'une sanction sévère, la démission d'office.

En cas de doute ou de contestation, le Bureau saisit le Conseil constitutionnel. Le Garde des Sceaux et le parlementaire concerné peuvent également le saisir. Si le Conseil constate l'incompatibilité d'une fonction, le parlementaire dispose alors d'un délai de 15 jours pour régulariser sa situation. En l'absence de régularisation dans ce délai, il est déclaré démissionnaire d'office de son mandat par le Conseil constitutionnel.

En matière de cumul de mandats, le député dispose d'un délai de deux mois pour démissionner du mandat ou de la fonction de son choix. À défaut, il est mis fin au mandat dont l'acquisition est à l'origine de la situation de cumul.

Enfin, lorsqu'un acte interdit en matière de plaidoirie ou d'usage du titre de député a été commis, la sanction est d'application immédiate. Le député fautif est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel à la requête du Bureau ou du Garde des Sceaux.

III.– LES OBLIGATIONS ET INTERDICTIONS QUI S'APPLIQUENT AUX DÉPUTÉS

1. – LES INTERDICTIONS SPÉCIFIQUES

Ces interdictions qui visent certains actes déterminés ou certaines situations, répondent principalement à la préoccupation de moralisation de la vie politique :

- pour soustraire le parlementaire aux éventuelles promesses du Gouvernement, un député ou un sénateur ne peut, sauf certaines exceptions, recevoir aucune décoration française durant son mandat ;
- pour éviter toute atteinte à la dignité de la fonction parlementaire, un député ou un sénateur ne peut user de sa qualité à des fins publicitaires ;

– pour éviter qu'un organe de presse ne se retranche derrière l'immunité de son directeur parlementaire afin de se soustraire aux poursuites en cas de délit de presse, l'entreprise doit, si son directeur de publication est député, nommer un codirecteur de la publication choisi parmi les personnes ne bénéficiant pas de l'immunité parlementaire. Il en est de même pour les services de communications au public par voie électronique (sites Internet).

2. – DÉCLARATION DE PATRIMOINE

Le statut juridique et financier du parlementaire a pour contrepartie une obligation de transparence. C'est à cette fin qu'un système de contrôle permettant de vérifier que l'exercice du mandat parlementaire n'est pas source d'enrichissement indu, a été mis en place à partir de 1988.

L'obligation de déclaration de patrimoine en début et fin de mandat a pour objet d'éviter qu'un parlementaire ne profite de ses fonctions électives pour s'enrichir abusivement.

À cette fin, chaque député est tenu de déposer auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, éventuellement, ceux de la communauté ou les biens réputés indivis. Ces biens sont évalués à la date de l'élection.

Une nouvelle déclaration de situation patrimoniale devra être déposée auprès de la même instance deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat.

En cas de non-respect de cette obligation, la Commission pour la transparence financière de la vie politique saisit le Bureau de l'Assemblée nationale qui transmet au Conseil constitutionnel. Celui-ci constate, le cas échéant, l'inéligibilité et, par la même décision, déclare le député démissionnaire d'office.

En outre, si la commission chargée du contrôle estime insuffisantes les explications fournies par le parlementaire, elle peut saisir le parquet.

IV.– LES FONCTIONS AUTORISÉES DU DÉPUTÉ

Les députés sont appelés à assumer d'autres fonctions que celles exercées au sein de l'Assemblée, et qui se rattachent à l'exercice de leur mandat.

Certaines prérogatives sont exercées de plein droit, soit à titre personnel, soit ès qualités par les détenteurs de certains postes particuliers au sein de l'Assemblée :

- représentation de l'Assemblée nationale au sein d'organismes extraparlementaires, c'est-à-dire des organismes dans lesquels siègent des députés en vertu d'un texte législatif ou règlementaire (exemples : conseil d'administration de France Télévisions, commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, conseil d'orientation des retraites, conseil national du bruit, etc.) ;
- exercice, pour le compte du Gouvernement qui le désigne, d'une « mission temporaire » d'une durée maximale de six mois (*cf.* supra).

Fiche n° 17

La situation matérielle du député

Points-clés

Le libre exercice du mandat de parlementaire ne saurait être garanti par sa seule indépendance juridique. Facteur essentiel de la démocratisation des régimes politiques, l'indemnité parlementaire est destinée à compenser les frais inhérents à l'exercice du mandat. Elle permet à tout citoyen de pouvoir prétendre entrer au Parlement et garantit aux élus les moyens de se consacrer, en toute indépendance, aux fonctions dont ils sont investis.

Le principe de l'alignement de l'indemnité parlementaire sur la rémunération des hauts fonctionnaires a été retenu en France depuis 1938 ; ce mode d'indexation a été confirmé en 1958 (ordonnance portant loi organique n°58-1210 du 13 décembre 1958). Par ailleurs, la nécessaire autonomie financière du parlementaire, longtemps symbolisée par le versement de l'indemnité parlementaire, a été confortée, parallèlement au développement des moyens du pouvoir exécutif, par différentes facilités et dotations en moyens matériels individuels ou collectifs. Cette tendance traduit une professionnalisation croissante du mandat parlementaire.

I.– L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

1. – LES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE L'INDEMNITÉ

L'indemnité comprend trois éléments : l'indemnité parlementaire de base, l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction.

L'indemnité parlementaire de base est fixée par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois les plus élevés de l'État. Elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus haut des fonctionnaires de la catégorie « hors échelle ».

En outre, les parlementaires reçoivent, par analogie avec le mode de rémunération des fonctionnaires, une indemnité de résidence. Celle-ci représente 3 % du montant brut mensuel de l'indemnité parlementaire de base.

À ces indemnités vient s'ajouter une indemnité de fonction égale au quart de leur montant.

Depuis le 1er octobre 2009, les indemnités mensuelles brutes sont les suivantes :

- Indemnité de base	5 487,25 €
- Indemnité de résidence (3 %)	164,62 €
- Indemnité de fonction (25 % du total)	1 412,97 €
Soit *brut mensuel*	7 064,84 €

Sur le plan fiscal, l'indemnité parlementaire de base majorée de l'indemnité de résidence, à l'exclusion de l'indemnité de fonction, est imposée suivant les règles applicables aux traitements et salaires.

2. – LES RETENUES SUR INDEMNITÉ

Il s'agit, pour l'essentiel, de prélèvements obligatoires liés aux assurances sociales.

Doivent être déduites du brut mensuel diverses retenues :

- cotisation à la caisse des pensions pendant les 15 premières années de mandat	1 171,64 €
- contribution exceptionnelle de solidarité	56,52 €
- contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale	548,23 €
- cotisation au fonds de garantie de ressources	27,44 €
Soit *net mensuel*	5 261,01 €

3. – L'ÉCRÊTEMENT DES INDEMNITÉS LIÉES À L'EXERCICE D'UN MANDAT LOCAL

S'agissant du cumul de l'indemnité parlementaire avec des indemnités allouées au titre d'autres mandats, le principe du plafonnement général des indemnités en cas de cumul des mandats a été introduit par la loi organique n° 92-175 du 25 février 1992. Le député titulaire de mandats ou fonctions électorales locales ne peut cumuler les indemnités afférentes à ces mandats ou fonctions avec son indemnité parlementaire de base que dans la limite d'une fois et demie cette dernière. De telles indemnités sont actuellement ainsi plafonnées pour un député à 2 743,62 € par mois.

II.– LES MOYENS MATÉRIELS MIS À LA DISPOSITION DES PARLEMENTAIRES

Des moyens individuels ont été créés pour permettre aux parlementaires d'exercer leur mandat, conformément à leurs propres besoins.

1. – LES FRAIS DE MANDAT ET DE SECRÉTARIAT

– Pour faire face aux diverses 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 *indemnité représentative de frais de mandat* dont le montant est revalorisé comme les traitements de la fonction publique. Depuis le 1er octobre 2009, le montant mensuel de cette indemnité est de 6 380 € brut.

– Les députés disposent en outre d'un *crédit affecté à la rémunération de collaborateurs*. Calculé en principe pour trois collaborateurs, il peut toutefois, au gré du député, être versé au profit d'un nombre de personnes variant de un à cinq. Le député a la qualité d'employeur : il recrute, licencie, fixe les conditions de travail et le salaire de son personnel.

Le crédit ouvert pour chaque député est revalorisé comme les traitements de la fonction publique. Au 1er octobre 2009, le montant mensuel du crédit est de 9 093 €.

En cas de non emploi de la totalité du crédit, la part disponible demeure acquise au budget de l'Assemblée nationale ou peut être cédée par le député à son groupe politique pour la rémunération d'employés de ce groupe.

2. – LES FACILITÉS DE CIRCULATION

– Pour les déplacements sur l'ensemble du territoire national *par voie ferroviaire*, l'Assemblée nationale délivre à tous les députés qui en font la demande une carte nominative qui permet l'accès gratuit :

  - à l'ensemble du réseau SNCF en 1ère classe ;
  - aux prestations de couchage (couchettes et voitures-lits), liées aux déplacements à l'intérieur des frontières de la métropole.

– S'agissant des *déplacements à Paris et dans la région parisienne*, l'Assemblée dispose d'un parc d'une vingtaine de voitures avec chauffeur que les députés peuvent utiliser, dans la mesure de leur disponibilité, pour leurs déplacements liés à leur mandat parlementaire et effectués à partir du Palais-Bourbon dans Paris ou à destination des aéroports. Ces véhicules sont également employés pour les déplacements des délégations officielles et les déplacements imposés par les travaux législatifs. En outre, l'Assemblée nationale fait appel aux taxis parisiens lorsque le parc n'est pas en mesure de répondre à toutes les demandes des députés. Les frais afférents aux déplacements en taxis effectués par les députés dans Paris ou à destination des aéroports parisiens et directement nécessités par l'exercice de leur mandat parlementaire sont remboursés dans la limite d'un plafond annuel, sur présentation des justificatifs de dépenses. Enfin, sur demande du député, l'Assemblée

nationale fournit une carte nominative lui donnant l'accès gratuit au réseau de transport parisien de la RATP.

– S'agissant des *déplacements aériens*, l'Assemblée nationale prend en charge chaque année :

  - pour les députés métropolitains :

    - 80 passages entre Paris et la circonscription lorsqu'elle est desservie par une ligne aérienne régulière ;

    - 12 passages pour toute destination hors circonscription, en France métropolitaine.

  - pour les députés d'outre-mer :

    - un crédit annuel égal, pour les députés des départements d'outre-mer et de Mayotte, au coût de 26 passages en classe « club-affaires » entre Paris et la circonscription et, pour les députés d'outre-mer élus dans une collectivité du Pacifique, au coût de 16 passages en première classe entre Paris et la circonscription ;

    - 8 passages pour toute destination en France métropolitaine.

3. – LES MOYENS DE BUREAUTIQUE ET DE COMMUNICATION

Les parlementaires bénéficient, par ailleurs, de certains appuis matériels destinés à faciliter l'exercice de leur mandat.

a) Bureau

Chaque député dispose d'un bureau individuel dans l'enceinte du Palais Bourbon ou ses dépendances.

b) Informatique

Les députés disposent d'un droit à la formation et d'une dotation micro-informatique. Ils bénéficient d'un accès à Internet, à la messagerie électronique et à un certain nombre de bases de données juridiques et économiques.

c) Téléphone et télécopieur

Les communications, à destination de l'ensemble du réseau métropolitain et d'outre-mer, des pays membres de l'Union européenne et des réseaux de mobiles, passées à partir du poste téléphonique installé dans le bureau des députés, au Palais Bourbon, sont prises en charge par l'Assemblée nationale. Les messages transmis par les télécopieurs mis à la disposition des députés sont également pris en charge.

Les députés peuvent aussi bénéficier, sur demande, d'un forfait global de communication qui permet de prendre en charge, dans la limite du forfait téléphonique parlementaire, les frais relatifs à cinq lignes téléphoniques (fixes ou mobiles) et un abonnement d'accès à Internet, ou à quatre lignes téléphoniques et deux abonnements d'accès à Internet.

d) Courrier

Les correspondances de nature parlementaire, c'est-à-dire écrites par un député pour l'accomplissement de son mandat législatif, sont affranchies aux frais de l'Assemblée nationale.

En revanche, les correspondances d'ordre privé ainsi que les correspondances présentant un caractère général ou collectif (invitations, faire-part, cartes de visites, imprimés, tracts, appels à des souscriptions, journaux) ne bénéficient pas de cet affranchissement.

4. – LES DÉPENSES DE RESTAURATION

Deux restaurants sont à la disposition des députés. L'un leur est strictement réservé, l'autre leur permet de recevoir des invités. Les prestations sont à la charge des députés.

5. – LES AUTRES PRESTATIONS

a) Les prestations familiales

Les députés peuvent percevoir des prestations familiales, celles-ci sont équivalentes à celles du régime général des salariés.

b) L'allocation d'aide au retour à l'emploi

Les députés non réélus aux élections générales et qui sont à la recherche d'un emploi peuvent prétendre à une allocation d'aide au retour à l'emploi. Il s'agit d'une allocation égale à la différence entre un pourcentage, dégressif dans le temps, de l'indemnité parlementaire, et les ressources de toutes natures perçues par l'ancien député, y compris les indemnités attachées à l'exercice des mandats locaux, et à l'exception des allocations familiales. Cette allocation, versée pendant une période de trois ans maximum, est financée par une cotisation acquittée par les députés en exercice.

III.– LE RÉGIME DE SÉCURITÉ SOCIALE ET DE PENSION

1. – SÉCURITÉ SOCIALE

Les députés sont obligatoirement affiliés au fonds de sécurité sociale de l'Assemblée nationale, régime spécial créé par le Bureau de l'Assemblée nationale en 1948 et géré par un comité de gestion composé des trois questeurs et d'un représentant de chacun des groupes politiques. Ce fonds fournit des prestations maladie et maternité en nature et attribue un capital (ou des allocations) en cas de décès.

2. – PENSIONS

La caisse de pensions des députés, créée par une résolution de la Chambre des députés du 23 décembre 1904, est alimentée par une cotisation prélevée sur l'indemnité parlementaire et par une subvention inscrite au budget de l'Assemblée.

Les pensions sont calculées d'après le nombre d'annuités de cotisations, étant précisé que les députés acquittent une cotisation double pendant les quinze premières années de mandat.

Le droit à pension est ouvert à l'âge de soixante ans. L'âge moyen auquel les députés font liquider leur pension est de 65 ans. La pension est calculée au prorata de la durée des annuités acquises, dans la limite d'un plafond élevé progressivement pour atteindre quarante et une annuités en 2012.

La pension moyenne pour un député est actuellement, de 2 700 euros nets par mois.

Fiche n° 18

L'accueil des députés

Points-clés

Au début de chaque législature, dès le lendemain de l'élection des députés et de la diffusion des résultats, l'administration de l'Assemblée nationale organise une procédure d'accueil qui s'adresse à l'ensemble des parlementaires, que ceux-ci soient réélus ou nouveaux élus.

Il s'agit d'une phase essentielle tant pour les députés que pour les fonctionnaires de l'Assemblée nationale participant à cette opération. Elle constitue le premier contact entre les élus et l'administration qui va les servir.

Il est en effet primordial que le député – et notamment, le nouvel élu – ait le sentiment d'être « attendu » par l'institution parlementaire et qu'il puisse immédiatement « s'approprier » les locaux de l'Assemblée nationale.

C'est à cette fin qu'a été mise sur pied cette procédure d'accueil qui permet aux députés de recevoir des informations sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale et à l'administration de collecter les renseignements indispensables concernant les élus.

La conception et l'organisation de l'accueil sont préparées par un groupe de travail constitué de fonctionnaires appartenant aux services les plus concernés par cette opération, dont l'action est coordonnée par les directeurs généraux sous l'autorité des deux secrétaires généraux.

Ce groupe de travail commence à se réunir 18 mois environ avant le début de la nouvelle législature. Sur la base des retours d'expérience des précédents accueils et tout en cherchant à améliorer le dispositif, notamment grâce aux possibilités offertes par les nouvelles techniques de communication, il valide, au fur et à mesure de ses réunions, les principales modalités d'organisation de l'accueil.

I.– LES OPÉRATIONS PRÉPARATOIRES À L'ACCUEIL

Pour la collecte des résultats et pour l'information des élus, en particulier de ceux qui le sont pour la première fois, les relations avec le ministère de l'intérieur sont primordiales.

1. – LA COLLECTE DES RÉSULTATS ELECTORAUX

Les données de base (nom, prénom, date de naissance, département et numéro de circonscription) concernant l'ensemble des candidats sont transmises à l'Assemblée nationale par fichier numérique trois semaines avant le 1er tour. Ces informations sont rapprochées de celles issues des référentiels de gestion de l'Assemblée afin de constituer une base de données complète des candidats aux élections.

Les résultats sont transmis au cours de la nuit électorale par une liaison informatique spécialisée installée à cet effet, nécessitant l'installation de postes informatiques supplémentaires et en sus des équipes et matériels propres à l'Assemblée.

La confrontation du fichier des candidats et des noms des députés élus permet d'éditer les fiches individuelles des députés de la nouvelle législature servant de base à la procédure d'accueil. Ces fiches sont pré-remplies des informations dont disposent déjà les services de l'Assemblée sur les nouveaux élus.

2. – LA DIFFUSION D'UNE CIRCULAIRE D'INFORMATION SUR L'ACCUEIL

En 2007, deux semaines avant le jour du scrutin, un courrier signé des secrétaires généraux de l'Assemblée nationale a été adressé aux préfets leur demandant de transmettre aux nouveaux élus de leur département, dès la proclamation des résultats, une lettre signée du Président de l'Assemblée nationale à laquelle était jointe une note donnant des indications pratiques sur le déroulement de l'accueil au Palais Bourbon et le calendrier d'ouverture de la nouvelle législature.

Innovation de la procédure instaurée en 2007, la note jointe au courrier du Président de l'Assemblée nationale contenait un identifiant et un mot de passe personnalisé permettant au député de se connecter à un site Extranet spécialement consacré à l'accueil. Sur ce site, le député pouvait trouver des informations générales relatives à l'Assemblée nationale et au déroulement de l'accueil, ainsi que remplir à distance, s'il le souhaitait, sa fiche individuelle de renseignement allégeant ainsi ce que cette formalité peut avoir de fastidieux lorsqu'elle est accomplie au cours de l'accueil lui-même.

II.– LA PROCÉDURE D'ACCUEIL

Dès le matin du lendemain de chaque tour de scrutin, les députés élus peuvent se présenter au Palais Bourbon où les fonctionnaires sont mobilisés pour les accueillir, pour le plus grand nombre d'entre eux, dans le court laps de temps (neuf jours en 2007) compris entre le second tour des élections législatives et la première réunion de la nouvelle assemblée.

1. – LE DÉROULEMENT DE L'ACCUEIL

En 2007, comme en 2002, la procédure d'accueil a été différente selon qu'il s'agissait de députés réélus ou de « nouveaux » élus. Pour les premiers, qui connaissent le fonctionnement de l'Assemblée et dont la situation administrative est connue des services, la partie d'information de l'accueil se résume à une actualisation. Pour les seconds, le besoin d'information réciproque est beaucoup plus important.

Accompagné depuis l'entrée du Palais Bourbon par un huissier en tenue, chaque député est orienté, dans des lieux distincts selon qu'il s'agit d'un réélu ou d'un nouvel élu, vers des fonctionnaires d'accueil « généralistes » accompagnés de secrétaires chargés de saisir les informations nécessaires à sa prise en charge par l'Assemblée. L'objet de ce contact est de compléter, ou remplir, la fiche de renseignement. S'il s'agit d'un réélu, la fiche est, en principe, à jour et il suffit de la vérifier et de la signer. Il en est de même si le nouvel élu a fait usage de la possibilité de la remplir par l'intermédiaire du site Extranet ; dans le cas inverse, la fiche est remplie par la secrétaire directement sur écran.

Il est ensuite proposé aux nouveaux députés, sans que cela soit obligatoire, de s'entretenir avec plusieurs fonctionnaires « spécialistes » qui peuvent leur dispenser des informations plus précises sur leurs obligations en matière, éventuellement, de cumul de mandat ou d'activités professionnelles compatibles avec la fonction parlementaire, sur leur nouveau régime de protection sociale, et sur les moyens mis à leur disposition pour l'exercice de leur mandat (collaborateurs, transports, téléphone, courrier…).

Le circuit de l'accueil redevient ensuite commun aux anciens et nouveaux élus. Chaque député se rend dans un studio où il est photographié. Sa photo est publiée sur le site Internet de l'Assemblée, dans l'annuaire « Notices et portraits » et utilisée pour la confection du badge « mains libres » édité sur place qui permet de franchir automatiquement les contrôles d'accès du Palais Bourbon. Nouveauté introduite en 2007, les députés ont pu se faire photographier dans les travées de l'hémicycle, la photographie étant mise immédiatement à leur disposition sur une clé USB.

Une antenne d'information tenue par trois fonctionnaires a pour rôle de répondre aux questions des députés sur le fonctionnement de l'Assemblée et les modalités pratiques de l'exercice du mandat.

2. – LA DOCUMENTATION REMISE AUX DÉPUTÉS

Les renseignements oraux dispensés aux députés se doublent d'une documentation écrite et, désormais, électronique, remise à chacun d'entre eux. Celle-ci comporte :

- un opuscule constituant un guide pratique du député récapitulant les informations qui ont pu être dispensées par les « spécialistes ». Le texte

de ce livret, considérablement allégé par rapport à celui des débuts de législature précédents, renvoie à des formulaires que le député est appelé à retourner ultérieurement à différents services et dont, là encore, la liste a été raccourcie ;

- le présent ouvrage sur *l'Assemblée nationale dans les institutions françaises* qui, à l'occasion de l'accueil, fait l'objet d'une mise à jour ;
- novation de 2007, une clé USB regroupant, sur support numérisé, la documentation ci-dessus ;
- en outre, chaque député reçoit une mallette contenant les insignes de sa fonction : l'écharpe tricolore, l'insigne porté dans des cérémonies publiques et communément appelé « baromètre » du fait de sa forme, la cocarde à apposer derrière le pare-brise d'un véhicule, la carte d'identité de député et le code personnel d'accès au site Extranet de l'Assemblée.

LES ORGANES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Fiches

19. Le Président de l'Assemblée nationale

20. Le Bureau de l'Assemblée nationale

21. Les Questeurs

22. Les groupes politiques

23. La place des groupes d'opposition et des groupes minoritaires

24. Les commissions permanentes

Fiche n° 19

Le Président de l'Assemblée nationale

Points-clés

Quatrième personnage de l'État, le Président de l'Assemblée nationale joue un rôle essentiel dans la vie politique française.

Élu pour la durée de la législature, il dispose de nombreuses prérogatives dont certaines sont inscrites dans la Constitution. Il est ainsi consulté par le Président de la République dans plusieurs cas (dissolution de l'Assemblée, mise en œuvre des pouvoirs spéciaux de l'article 16) et détient un droit de saisine du Conseil constitutionnel, dont il nomme, en outre, trois des membres.

Il a surtout un rôle essentiel en matière d'organisation du travail parlementaire et de direction des débats en séance publique.

☞ *Voir également les fiches 20, 26, 36, 37 et 70*

Le Président de l'Assemblée nationale joue un rôle essentiel dans la vie politique française, du fait de sa place au sein des institutions de la République, de sa contribution essentielle au bon fonctionnement de l'Assemblée mais aussi du fait de la responsabilité qui lui échoit de moderniser l'Assemblée, de l'ouvrir aux citoyens et d'assurer son rayonnement dans le monde. Ce rôle a été approfondi par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la modification du Règlement qui en a découlé.

Cela explique que l'Assemblée nationale ait été, sous la Vème République comme sous les Républiques précédentes, présidée par des personnalités politiques de premier plan. Depuis 1958, se sont succédé Jacques Chaban-Delmas (1958-1969, 1978-1981 et 1986-1988), Achille Peretti (1969-1973), Edgar Faure (1973-1978), Louis Mermaz (1981-1986), Laurent Fabius (1988-1992 et 1997-2000), Henri Emmanuelli (1992-1993), Philippe Séguin (1993-1997), Raymond Forni (2000-2002), Jean-Louis Debré (2002-mars 2007), Patrick Ollier (mars-juin 2007) et Bernard Accoyer (depuis juin 2007).

Lors de sa première séance, l'Assemblée nouvellement élue, présidée par son doyen d'âge, élit son Président. Cette élection, acquise pour toute la durée de la législature, a lieu au scrutin secret à la tribune. Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été obtenue aux deux premiers tours de scrutin, au troi-

sième tour, la majorité relative suffit et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

I.– LE RÔLE INSTITUTIONNEL DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET SES RELATIONS AVEC LES AUTRES POUVOIRS ET ORGANES PUBLICS

1. – LES CONSULTATIONS OBLIGATOIRES

Le Président de l'Assemblée nationale est obligatoirement consulté par le Président de la République en deux circonstances :

- dissolution de l'Assemblée nationale (article 12 de la Constitution) ;
- mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels par le Président de la République (article 16 de la Constitution).

Il est également consulté par le Premier ministre lorsque celui-ci envisage de demander la tenue de jours supplémentaires de séance au-delà des cent vingt jours que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire (article 28 de la Constitution).

2. – LE POUVOIR DE NOMINATION DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le Président de l'Assemblée nationale nomme, parallèlement au Président de la République et au Président du Sénat, un membre du Conseil constitutionnel lors de chaque renouvellement triennal de ce dernier (article 56 de la Constitution). Depuis la révision du 23 juillet 2008, cette nomination se fait après avis consultatif de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Aux termes du nouvel article 65 de la Constitution, le Président de l'Assemblée nationale nomme, après avis de la commission des lois de l'Assemblée nationale, deux des six personnalités appelées à siéger au sein des formations du Conseil supérieur de la magistrature compétentes à l'égard des magistrats du siège et des magistrats du parquet.

Outre les nominations auxquelles il procède en vertu de la Constitution, le Président de l'Assemblée nationale nomme un ou plusieurs membres de différents conseils et autorités administratives indépendantes (Conseil supérieur de l'audiovisuel, Conseil général de la Banque de France, Commission nationale de l'informatique et des libertés, Autorité des marchés financiers, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, etc.).

Il nomme également, en vertu de la loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009, l'une des personnalités qualifiées de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution, chargée de donner un avis public sur les projets et propositions de textes dé-

limitant les circonscriptions ou modifiant la répartition des sièges des députés ou des sénateurs. Cette nomination intervient après avis consultatif de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, certains textes lui confient le soin de nommer un ou plusieurs députés pour siéger au sein d'organismes dans lesquels la représentation des assemblées parlementaires est prévue : c'est le cas notamment de la Commission d'accès aux documents administratifs, du Conseil d'orientation pour l'emploi, du Conseil supérieur du service public ferroviaire ou du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé.

3. – LES POUVOIRS DE SAISINE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

a) Saisine du Conseil constitutionnel

Le Président peut déférer les lois, avant leur promulgation, au Conseil constitutionnel (article 61 de la Constitution) et le saisir sur le point de savoir si un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution (article 54 de la Constitution).

En cas de désaccord avec le Gouvernement, il peut saisir le Conseil afin que celui-ci décide si une proposition de loi ou un amendement relève ou non du domaine de la loi ou est ou non contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution (article 41 de la Constitution).

Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Président de l'Assemblée peut, en vertu de l'article 16 de la Constitution, saisir le Conseil constitutionnel aux fins d'examiner si les conditions énoncées par ce même article demeurent réunies.

Aux termes du nouvel article 39, alinéa 4, de la Constitution, en cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement sur le point de savoir si la présentation des projets de loi permet leur inscription à l'ordre du jour [1] de l'Assemblée nationale, le Président peut saisir le Conseil, qui statue dans un délai de huit jours.

b) Saisine d'autres organes

Le Président de l'Assemblée nationale tient, de la loi, la possibilité de saisir :

- la Cour de discipline budgétaire et financière ;
- le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé ;

[1] Et donc répond aux conditions fixées par l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (étude d'impact, modalités d'application, articulation avec le droit européen, etc.)

- le Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- le Conseil pour les droits des générations futures.

Il peut également, à la demande d'une des commissions permanentes de l'Assemblée, transmettre au Médiateur de la République toute pétition dont l'Assemblée a été saisie.

En outre, l'article 70 de la Constitution dispose que le Parlement peut consulter le Conseil économique, social et environnemental. Le Président de l'Assemblée nationale a pour la première fois fait usage de cette faculté en septembre 2009 en saisissant le Conseil du problème de la fiscalisation des indemnités journalières en cas d'accident du travail.

4. – Présidence du Congrès et de la Haute Cour

Le Président de l'Assemblée nationale préside le Congrès, quand cette instance est appelée à se réunir pour l'achèvement d'une révision constitutionnelle, la ratification d'une adhésion à l'Union européenne non soumise à referendum ou lorsque le Président de la République prend la parole devant lui en vertu de l'article 18 de la Constitution.

Lorsqu'en application de l'article 68 de la Constitution, le Parlement est constitué en Haute Cour, celle-ci est présidée par le Président de l'Assemblée nationale.

II.– LE RÔLE DU PRÉSIDENT AU SEIN DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. – Attributions concernant le mandat et le statut des parlementaires

Le Président de l'Assemblée nationale est le destinataire de toutes les décisions et communications susceptibles d'affecter le mandat ou le statut des députés, qu'il s'agisse :

- des décisions du Conseil constitutionnel en matière de contentieux électoral, de la réception des démissions et de la constatation des vacances de siège ;
- des correspondances relatives aux immunités ;
- des déclarations d'activités professionnelles ;
- de la réception des adhésions aux groupes politiques et de la déclaration qu'ils font, le cas échéant, de leur appartenance à l'opposition ;
- des déclarations de rattachement aux partis pour le financement de l'aide publique aux formations politiques.

Il lui appartient, ensuite, de diligenter les procédures prévues dans ces différentes circonstances, soit de sa propre initiative, soit en en saisissant le Bureau.

2. – PRÉSIDENCE DES ORGANES DÉCISIONNELS DE L'ASSEMBLÉE

La Conférence des présidents est convoquée chaque semaine, s'il y a lieu, par le Président au jour et à l'heure fixés par lui. Le nouveau Règlement prévoit que la Conférence est également convoquée par le Président à la demande d'un président de groupe pour qu'elle puisse exercer ses nouvelles prérogatives : opposition à l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi ou à l'engagement de la procédure accélérée. Le Président peut également convoquer la Conférence des présidents pour tout autre motif.

L'ordre du jour de deux semaines sur quatre est fixé par l'Assemblée nationale sur proposition de la Conférence des présidents. Il appartient au Président de recueillir les diverses propositions d'ordre du jour pour ces deux semaines et d'en faire la synthèse en Conférence.

Le Président convoque et préside le Bureau de l'Assemblée.

Aux termes de l'article 146-2 du Règlement, il préside le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques institué en 2009.

3. – RÔLE DU PRÉSIDENT DANS LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

En ce qui concerne la présidence des séances publiques, c'est au Président qu'il revient :

- d'ouvrir, de lever ou de suspendre la séance ;
- de mener les débats en tenant compte des décisions de la Conférence des Présidents ;
- de déterminer l'ordre des orateurs et de leur donner la parole ;
- de décider la réserve de certains articles et amendements ;
- de veiller au respect du Règlement ainsi que des dispositions constitutionnelles ou organiques ;
- de veiller à la discipline dans l'hémicycle.

Dans ces fonctions, le Président peut se faire remplacer par un des vice-présidents de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, le Président :

- veille au bon fonctionnement des commissions, qu'il convoque pour leur constitution ;
- reçoit les dépôts de toutes les initiatives (projets, propositions de loi, de résolution, motions …) ;
- renvoie, pour examen, les projets et propositions de loi à la commission compétente ;

- veille à la bonne application de la procédure des questions écrites et orales ;
- transmet les textes votés aux autorités compétentes.

Il se prononce, dès leur dépôt, sur la recevabilité financière des amendements déposés sur le texte discuté en séance, compétence déléguée au président de la commission des finances.

Le Président dispose également depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008 de quatre nouvelles prérogatives liées à la procédure législative :

- l'article 39, alinéa 5 de la Constitution permet au Président de soumettre une proposition de loi déposée par un député à l'avis du Conseil d'État, avant son examen en commission et sous réserve de l'accord de son auteur ;
- l'article 41 lui permet, au cours de la procédure législative, d'opposer l'irrecevabilité à un amendement ou une proposition qui n'est pas du domaine de la loi ;
- aux termes de l'article 45, alinéa 2, le Président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat, agissant conjointement, ont la faculté, pour une proposition de loi, de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire après deux lectures (une seule si la procédure accélérée a été engagée) ;
- le Président contrôle également l'objet des propositions de résolution déposées en vertu de l'article 34-1, car une proposition ne peut être inscrite à l'ordre du jour si elle a le même objet qu'une proposition inscrite antérieurement au cours de la même session ordinaire.

4. – AUTRES ATTRIBUTIONS DU PRÉSIDENT

Le Président de l'Assemblée nationale est compétent en matière de sécurité intérieure et extérieure de l'Assemblée (ordonnance n° 58-100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires). Il dispose, à ce titre, du concours d'un commandement militaire chargé, sous ses ordres, de veiller à la sécurité du Palais Bourbon et des locaux parlementaires.

Fiche n° 20

Le Bureau de l'Assemblée nationale

Points-clés

Si la Constitution ne mentionne qu'incidemment le Bureau de l'Assemblée nationale (articles 26 et 89), le Bureau n'en constitue pas moins la plus haute autorité collégiale de l'Assemblée.

De tradition constante, le Bureau détient, soit directement, soit par délégation de pouvoirs accordés à certains de ses membres, une compétence générale sur l'organisation et le fonctionnement interne de l'Assemblée.

Cette conception trouve son expression dans l'article 14, alinéa premier, du Règlement : « *Le Bureau a tous pouvoirs pour régler les délibérations de l'Assemblée et pour organiser et diriger tous les services* ».

☞ *Voir également les fiches 16, 21, 34, 54, 59, 60, 61 et 63*

I.– COMPOSITION ET MODE D'ÉLECTION DU BUREAU

1. – COMPOSITION

Le Bureau comprend 22 membres :

- le Président de l'Assemblée nationale, seul à être élu pour toute la durée de la législature ;
- les 6 vice-présidents ;
- les 3 questeurs ;
- les 12 secrétaires.

Pour préparer certaines décisions, des délégations ont été constituées au sein du Bureau. Il en existe actuellement sept :

- la délégation chargée de la communication et de la presse ;
- la délégation chargée de l'application du statut du député ;
- la délégation chargée des groupes d'études et des offices parlementaires ;
- la délégation chargée des groupes d'intérêts ;
- la délégation chargée des activités internationales ;

– la délégation chargée de l'informatique et des nouvelles technologies ;
– la délégation chargée d'examiner la recevabilité financière des propositions de loi.

Chacune de ces délégations est présidée par l'un des vice-présidents, quatre d'entre elles comportant en outre un questeur ès qualités (communication, activités internationales, groupes d'études, groupes d'intérêts). Le président de chaque délégation rapporte devant le Bureau les conclusions de la délégation qu'il préside.

2. – MODE D'ÉLECTION

a) Le Bureau d'âge

La première séance de la législature est présidée par le doyen d'âge qui est assisté des six plus jeunes députés remplissant les fonctions de secrétaires jusqu'à l'élection du Bureau. Le Bureau d'âge n'est en fonction que pour procéder à l'élection du Président de l'Assemblée nationale. Si aucun débat ne peut avoir lieu sous la présidence du doyen d'âge, il est d'usage que celui-ci adresse à ses collègues une allocution à l'occasion de laquelle il fait part de quelques réflexions inspirées par son expérience de la vie parlementaire.

b) Élection du Président de l'Assemblée nationale

Le Président de l'Assemblée est élu au scrutin secret à la tribune. Des scrutateurs, tirés au sort, dépouillent le scrutin dont le doyen d'âge proclame le résultat. Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise aux deux premiers tours, la majorité relative suffit au troisième tour ; en cas d'égalité, le candidat le plus âgé l'emporte. Dès son élection le Président monte immédiatement à la tribune, prononce une allocution, et annonce la date de la séance suivante au cours de laquelle les membres du Bureau de l'Assemblée seront eux-mêmes élus.

c) Élection des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires

Les autres membres du Bureau – vice-présidents, questeurs et secrétaires – sont élus au début de chaque législature, au cours de la séance qui suit l'élection du Président et renouvelés à chaque ouverture de session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée.

La composition du Bureau s'efforce de reproduire la configuration politique de l'Assemblée. Lorsqu'il y a autant de candidats que de postes à pourvoir, la désignation ne donne pas lieu à scrutin.

Après l'élection du Bureau, le Président de l'Assemblée en notifie la composition au Président de la République, au Premier ministre et au Président du Sénat.

II.– LES ATTRIBUTIONS DU BUREAU

L'article 14, alinéa premier, du Règlement indique que « *le Bureau a tous pouvoirs pour régler les délibérations de l'Assemblée et pour organiser et diriger tous les services* ».

C'est au Bureau qu'il revient de représenter collégialement l'Assemblée nationale dans les manifestations extérieures, d'interpréter et d'appliquer le Règlement, de régler les incidents de séance majeurs, d'assurer l'équité de traitement au regard de la communication audiovisuelle.

1. – ATTRIBUTIONS DU BUREAU RELATIVES AUX ACTIVITÉS LÉGISLATIVES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

a) En séance publique

S'agissant de la séance publique, le Président (ou l'un des vice-présidents qui le supplée) dirige les délibérations. Il peut, à tout moment, suspendre ou lever la séance.

Les secrétaires du Bureau surveillent les opérations de vote et le dépouillement de certains scrutins : scrutins publics ordinaires par bulletins (en cas de non-fonctionnement du système de vote électronique), scrutins publics à la tribune ou dans les salles voisines de la salle des séances (par exemple, vote sur une motion de censure), scrutins secrets pour les nominations personnelles.

b) Dans la procédure parlementaire

Le Bureau a compétence pour apprécier la recevabilité financière des propositions de loi au moment de leur dépôt. Cette compétence est exercée par une de ses délégations.

Bien que cette disposition ne soit pas appliquée, le Bureau peut également être saisi par le Président de l'Assemblée pour statuer sur la recevabilité financière d'amendements.

2. – ATTRIBUTIONS DU BUREAU RELATIVES AU FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le Bureau dispose d'un pouvoir réglementaire étendu :

- il arrête le Règlement intérieur qui fixe l'organisation, les attributions et le fonctionnement des services de l'Assemblée ;
- il précise les modalités d'application, d'interprétation et d'exécution de ce Règlement intérieur par les différents services ;
- il fixe le statut, le régime de retraite et de sécurité sociale du personnel et les rapports entre l'administration de l'Assemblée et les organisations professionnelles du personnel ;
- il dispose d'un pouvoir de nomination aux grades les plus élevés de l'administration de l'Assemblée nationale : il nomme ainsi les secrétaires généraux, les directeurs généraux et les directeurs de service ;
- sous la haute direction du Bureau, les questeurs sont chargés des services financiers et administratifs ; ils rendent compte au Bureau des principales décisions relevant de leur compétence propre et, le cas échéant, lui demandent de se prononcer sur certains points touchant notamment aux aspects matériels du statut du personnel ou aux moyens mis à la disposition des députés et des organes de l'Assemblée.

3. – AUTRES ATTRIBUTIONS RÉGLEMENTAIRES DU BUREAU

Afin d'assurer le respect des prescriptions de l'article 23 du Règlement, qui interdit la constitution de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels, le Bureau agrée, sur rapport de sa délégation compétente, les groupes d'études admis à se constituer au sein de l'Assemblée nationale.

Il coordonne les activités internationales de l'Assemblée.

En matière de communication, le Bureau a autorité sur les conditions de production, de diffusion et de distribution de la relation audiovisuelle des débats.

4. – ATTRIBUTIONS CONSTITUTIONNELLES ET LÉGISLATIVES DU BUREAU

Le Bureau tient de différentes dispositions constitutionnelles ou législatives, plusieurs attributions spécifiques. On peut notamment citer :

- le régime d'autorisation des mesures judiciaires restrictives ou privatives de liberté (article 26 de la Constitution) ;
- la responsabilité de se constituer en Bureau du Congrès en cas de réunion de celui-ci aux fins de révision constitutionnelle (article 89 de la Constitution) ;

- le contrôle des incompatibilités avec le mandat parlementaire, telles qu'elles sont prévues par le code électoral ;
- les modalités de rattachement des élus aux formations et groupements politiques éligibles pour la répartition de l'aide publique, telles qu'elles résultent des lois sur le financement de la vie politique ;
- l'approbation du règlement intérieur de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et le droit de saisine dudit office.

Le Bureau se réunit environ six fois par an. Chaque réunion donne lieu à la publication, au Feuilleton et sur le site Internet de l'Assemblée, d'un relevé de décisions dont certaines sont publiées au *Journal officiel*.

Fiche n° 21

Les Questeurs

Points-clés

Le terme et la fonction de questeur datent du sénatus-consulte du 28 frimaire an XII (20 décembre 1803). Depuis la IIIème République, il y a trois Questeurs. Il est de tradition, depuis 1973, que deux d'entre eux appartiennent à la majorité, le troisième à l'opposition.

Membres et agissant sous la direction du Bureau présidé par le Président de l'Assemblée nationale, les trois Questeurs « *sont chargés des services financiers et administratifs. Aucune dépense nouvelle ne peut être engagée sans leur avis préalable* » (article 15, alinéa premier, du Règlement de l'Assemblée nationale). Les services dont ils sont chargés ne peuvent donc engager directement aucune dépense.

Ils sont élus par leurs pairs au début de chaque législature, puis tous les ans au début de la session ordinaire, sauf celle qui précède le renouvellement de l'Assemblée.

En pratique, les Questeurs gèrent, par délégation du Bureau, les aspects administratifs et matériels de la vie de l'Assemblée.

☞ *Voir également les fiches 20, 68, 69, 71 et 72*

Présidé par le Président, le Bureau est l'organe suprême de l'Assemblée nationale mais l'ampleur de ses effectifs (22 membres) lui impose de déléguer certains de ses pouvoirs.

Ainsi, les questeurs sont les membres du Bureau exerçant sous l'autorité de celui-ci, présidé par le Président de l'Assemblée nationale, la gestion administrative et financière de l'Assemblée.

Ils élaborent notamment le budget de l'Assemblée, gèrent les crédits du Palais Bourbon et engagent les dépenses.

La fonction de questeur illustre le principe d'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires proclamé par l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

I.– LES QUESTEURS : UNE INSTANCE COLLÉGIALE

1. – COMPOSITION

Les Questeurs sont trois députés élus par leurs pairs au début de chaque législature, puis tous les ans au début de la session ordinaire, sauf celle qui précède le renouvellement de l'Assemblée. On constate dans les faits une grande stabilité dans les fonctions de Questeur.

Les Questeurs sont le reflet de la composition politique de l'Assemblée. Depuis 1973, deux Questeurs appartiennent à la majorité parlementaire, le troisième Questeur étant un membre de l'opposition.

Les litiges entre les Questeurs sont en général résolus car les problèmes abordés sont rarement d'ordre politique. La présence de parlementaires d'opinions différentes parmi les Questeurs permet de dégager un consensus entre les groupes politiques sur les décisions d'ordre administratif et d'éviter ainsi une éventuelle exploitation de ces décisions à des fins politiques.

2. – FONCTIONNEMENT

Les Questeurs se réunissent chaque semaine en session en présence des deux secrétaires généraux pour délibérer de toutes les questions entrant dans le champ de leurs compétences.

Les décisions des Questeurs sont prises collégialement. La collégialité est tempérée par l'institution du Questeur délégué. Celui-ci est habilité par ses collègues à agir en leur nom. Chacun des trois Questeurs exerce à tour de rôle cette responsabilité pendant un mois.

Le secrétariat général de la Questure prépare les réunions de questure, veille, en liaison avec les services, à la confection des dossiers soumis aux Questeurs, établit les procès-verbaux, enregistre les décisions et s'assure de leur exécution et de leur diffusion (en particulier via le site Intranet de l'Assemblée nationale).

Après chaque réunion de questure, le secrétaire général de la Questure et le directeur général des services administratifs réunissent les directeurs des services gestionnaires pour les informer des décisions prises et pour fixer avec eux les modalités pratiques de leur mise en œuvre.

II.– ATTRIBUTIONS DES QUESTEURS

1. – LES QUESTEURS ET LE BUDGET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

a) La préparation du budget

L'autonomie financière des assemblées parlementaires permet à celles-ci d'élaborer leur projet de budget sans que le pouvoir exécutif intervienne. Le

projet de budget est donc préparé et arrêté par les Questeurs (assistés des services). Il est présenté au Bureau, responsable en dernier ressort.

Le montant de la dotation annuelle versée par l'État pour assurer le fonctionnement de chaque assemblée parlementaire est arrêté par la « commission commune des crédits », composée des Questeurs des deux assemblées réunis sous la présidence d'un président de chambre à la Cour des comptes, lui-même assisté de deux magistrats rapporteurs. Le président de la commission commune est saisi, à cette fin, d'un rapport établi par les Questeurs et présentant les orientations du budget arrêté dans les conditions précédemment décrites.

Un rapport signé par les sept membres de la commission commune et établi par les soins de son président et des magistrats rapporteurs accompagne la demande de dotation et en développe la justification. Il est intégralement reproduit dans le fascicule budgétaire de la mission « Pouvoirs publics » annexé au projet de loi de finances de l'année.

La commission commune se borne à fixer le montant de la demande de dotation. Il revient aux Questeurs, après l'adoption de la loi de finances dans laquelle la dotation est inscrite, de répartir librement les crédits entre les différents chapitres de dépenses.

b) L'exécution du budget

Les Questeurs disposent d'une compétence générale en matière financière et comptable. Les dépenses ne peuvent être engagées que par eux, sauf lorsqu'elles sont d'un faible montant – auquel cas le secrétaire général de la Questure peut les engager par délégation.

Les engagements de dépenses font l'objet d'un examen avant engagement par les Questeurs, sur proposition préparée par les services de l'Assemblée, et après appel d'offres ou mise en concurrence selon les dispositions du code des marchés publics lorsqu'il s'agit de travaux ou de fourniture de biens ou de services.

La procédure d'engagement des dépenses illustre l'autonomie financière des assemblées puisque les décisions correspondantes des Questeurs ne sont pas soumises au visa d'un contrôleur financier, fonctionnaire relevant du pouvoir exécutif.

c) Le contrôle de l'exécution du budget

Dans la même logique, la vérification et l'apurement des comptes reviennent à un organe interne à l'Assemblée nationale, la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, instituée par l'article 16 du Règlement de l'Assemblée nationale et composée de quinze membres désignés à

la représentation proportionnelle des groupes. Elle est renouvelée chaque année au début de la session ordinaire. Les membres du Bureau, et donc les Questeurs, ne peuvent en faire partie.

Après la clôture de l'exercice, les Questeurs établissent, sur la proposition du secrétaire général de la Questure, un rapport à la commission spéciale sur l'exécution des opérations budgétaires dont la préparation technique incombe au service des Affaires financières.

Les Questeurs sont responsables de leur gestion devant la commission spéciale, à qui il incombe, après les avoir entendus, de leur donner quitus et d'approuver définitivement les comptes de l'exercice. La commission donne également quitus de sa gestion au trésorier de l'Assemblée nationale. Dans l'exercice de cette compétence, la commission dispose de pouvoirs de contrôle importants : ses membres peuvent avoir communication de tous les mandats de paiement et des pièces justificatives qui les accompagnent et interroger par écrit et oralement les Questeurs, en particulier au moment de l'examen de leur gestion de l'exercice écoulé. Le président de la commission spéciale établit chaque année un rapport sur les comptes de l'exercice précédent, qui est rendu public et diffusé sur le site Internet de l'Assemblée.

Dans le cadre de la procédure de certification des comptes généraux de l'État mise en place par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, une procédure particulière a été mise en place en vue de concilier les exigences techniques de cette certification avec l'autonomie des assemblées parlementaires. Le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, est, à ce titre, chargé de conduire un audit contractuel des comptes de l'Assemblée nationale en vue d'attester de leur sincérité et de leur fidélité au sens des normes comptables. Le Conseil supérieur exécute cette mission en toute indépendance. Le rapport de certification établi à l'issue de ses travaux, comportant le bilan, le compte de résultat et l'annexe informative qui font l'objet de la certification, est adressé au président de la commission spéciale qui le transmet sans délai à la Cour des comptes. Il est reproduit intégralement dans le rapport précité sur les comptes de l'exercice écoulé.

2. – L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les Questeurs sont appelés à connaître des problèmes d'administration générale de l'institution. La gestion du personnel, les régimes de sécurité sociale, les pensions, la conservation du Palais Bourbon et de ses dépendances, le parc automobile, les restaurants, la mise à la disposition de leurs collègues de moyens matériels sont autant de matières qui relèvent de leur compétence, sous l'autorité du Bureau.

a) Les actes relatifs à la gestion du personnel

Le Président de l'Assemblée nationale et les Questeurs sont conjointement responsables de la gestion du personnel (à l'exclusion des agents et des employés temporaires, qui relèvent des seuls Questeurs). Parmi leurs attributions, figurent les dispositions relatives au recrutement par concours des fonctionnaires, à leur avancement, à leur détachement, à leur mise en disponibilité ou à leur admission à la retraite, ainsi que celles relatives au pouvoir disciplinaire. Les Questeurs décident des augmentations de traitement dues à la seule ancienneté mais le Bureau reste seul compétent pour déterminer les échelles indiciaires du personnel.

b) Les attributions des Questeurs en matière sociale

Ces attributions concernent les députés et anciens députés ainsi que le personnel en activité ou à la retraite. Les Questeurs ont sous leur responsabilité la caisse des pensions et sont membres de droit du comité de gestion du fonds de sécurité sociale des députés et anciens députés. Ils ont les mêmes pouvoirs d'administration pour le régime social du personnel.

c) La sécurité, le contrôle des accès et la circulation dans le Palais Bourbon

Aux termes de l'article 3 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 et de l'article 13 du Règlement de l'Assemblée nationale, c'est le Président de l'Assemblée qui est chargé de veiller à la sûreté intérieure et extérieure du Palais Bourbon et des autres locaux parlementaires. À cet effet, il fixe l'importance des forces militaires qu'il juge nécessaires et qui sont placées sous ses ordres. Le Président de l'Assemblée nationale peut déléguer une partie de ces pouvoirs aux Questeurs.

d) Les attributions relatives au fonctionnement de l'Assemblée

Les Questeurs sont enfin chargés de certaines tâches liées directement au fonctionnement de l'Assemblée. Ils procèdent notamment, au début de chaque législature, à la répartition des bureaux et salles de réunion affectés aux secrétariats des groupes et aux députés.

Par ailleurs, ils prennent toutes les dispositions de nature à faciliter aux parlementaires l'exercice de leur mandat (transports, téléphone, équipement de bureaux).

Fiche n° 22

Les groupes politiques

Points-clés

Reconnus par la Constitution depuis la révision de juillet 2008, les groupes politiques constituent l'expression organisée des partis et formations politiques au sein de l'Assemblée et permettent aux députés de se regrouper en fonction de leurs affinités.

Ils sont représentés au Bureau et dans les commissions permanentes proportionnellement au nombre total de sièges qu'ils détiennent. C'est également en fonction de leurs effectifs que sont répartis les temps de parole en séance publique.

Les présidents des groupes politiques disposent de prérogatives particulières dans le cours de la procédure législative. Celles-ci visent en particulier à protéger les droits de l'opposition.

Indépendamment des prérogatives des présidents, des droits spécifiques sont reconnus aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires, conformément à l'article 51-1 de la Constitution.

☞ *Voir également les fiches 23, 26, 51 et 83*

Les groupes parlementaires constituent l'expression organisée des partis et formations politiques au sein de l'Assemblée. Ils sont toutefois distincts de ces derniers et le Règlement prévoit des règles de constitution et d'organisation totalement autonomes par rapport à l'existence et au régime juridique des partis politiques proprement dits.

I.– LES RÈGLES DE CONSTITUTION DES GROUPES POLITIQUES

Le Règlement de l'Assemblée prévoit que « *les députés peuvent se grouper par affinités politiques* ».

Pour constituer un groupe, il faut remplir deux conditions :

– réunir un nombre minimum de députés, passé de vingt à quinze à l'Assemblée nationale depuis la réforme du Règlement du 27 mai 2009 ;

– remettre à la Présidence une déclaration politique signée des membres qui adhèrent à ce groupe et présentée par le président qu'ils se sont choisi.

Un même député ne peut faire partie que d'un seul groupe.

Il est également possible de faire partie d'un groupe, non pas à titre de membre, mais à titre d'« apparenté » à ce groupe, avec l'agrément du Bureau de ce dernier. Les apparentés n'entrent pas en compte dans le nombre minimum requis pour constituer un groupe, mais ils sont inclus dans l'effectif du groupe pour tous les autres aspects de la vie parlementaire.

Il n'est pas obligatoire d'adhérer ou de s'apparenter à un groupe : les parlementaires se trouvant dans ce cas figurent sur la liste des députés n'appartenant à aucun groupe, communément appelés « non inscrits ».

Des modifications peuvent intervenir postérieurement à la constitution initiale d'un groupe : sous la double signature du président et de l'intéressé en cas d'adhésion ou d'apparentement, sous la simple signature de l'un ou de l'autre en cas de radiation ou de démission du groupe.

Le Règlement prévoit par ailleurs qu'il ne peut être constitué de groupes se présentant comme groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif.

II.– L'ORGANISATION INTERNE DES GROUPES POLITIQUES

Les groupes ont la liberté de déterminer leur organisation interne et leurs règles de fonctionnement (ils peuvent à ce titre élaborer des statuts ou un règlement intérieur). Leur fonctionnement est assuré par un secrétariat administratif recruté sous leur responsabilité et dont les conditions d'accès et d'installation dans les locaux de l'Assemblée sont fixées par le Bureau. L'Assemblée nationale attribue aux groupes une dotation financière pour assurer leur fonctionnement dont le montant est variable en fonction des effectifs du groupe.

En règle générale, les groupes politiques se réunissent au moins une fois par semaine pendant les sessions pour déterminer leur position sur les textes à l'ordre du jour, établir la liste de leurs orateurs, designer leurs candidats dans certaines instances et débattre de sujets d'actualité.

L'importance des groupes politiques dans la vie de l'Assemblée est symbolisée par l'organisation de leur présence en salle des séances, de la « gauche » à la « droite » du fauteuil présidentiel.

En début de législature, le Président réunit leurs représentants pour procéder à la « division politique » de la salle, c'est-à-dire à la délimitation des secteurs qui seront affectés à chacun d'eux pour l'installation de leurs membres dans

l'hémicycle. Il appartient au groupe lui-même d'attribuer ensuite à chacun de ses membres la place qu'il sera appelé à occuper au sein de ce secteur et à laquelle sera affecté son boîtier de vote individuel.

III.– RÔLE DES GROUPES POLITIQUES DANS LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le rôle des groupes dans le fonctionnement de l'Assemblée et dans l'organisation de ses travaux se manifeste dans de nombreux domaines.

1. – LA REPRÉSENTATION DES GROUPES POLITIQUES AU BUREAU ET DANS LES COMMISSIONS

En matière de constitution des organes internes de l'Assemblée, les groupes interviennent afin de pourvoir, en application des règles juridiques ou d'usages établis, aux nominations à de nombreux postes.

Le Bureau de l'Assemblée nationale est ainsi élu « *en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée* » (article 10, alinéa 2, du Règlement), c'est-à-dire sur la base d'un accord entre les groupes sur la répartition des différents postes concernés (vice-présidents, questeurs, secrétaires). À défaut d'accord entre les groupes, un scrutin est organisé.

Dans les commissions permanentes, les groupes disposent d'un nombre de sièges proportionnel à leur effectif numérique, à charge pour chacun d'eux de répartir ses membres entre les différentes commissions permanentes dans la limite de son quota. La composition des bureaux de commission s'efforce de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes.

L'intervention des groupes est également requise pour la constitution de tout organe composé à la représentation proportionnelle (commission des affaires européennes, commissions spéciales, commissions d'enquête, office parlementaire) ou pour la répartition de fonctions faisant appel à des règles visant au respect du pluralisme des groupes politiques (commissions mixtes paritaires, représentation dans des organismes extraparlementaires, attribution des présidences de groupe d'études ou de groupe d'amitié).

Enfin, les présidents de groupes sont membres de droit du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques et de son bureau. Hormis les membres de droit, ce comité, dont la composition d'ensemble doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée, comporte quinze sièges répartis à la proportionnelle entre les groupes en tenant compte des membres de droit.

2. – LA PARTICIPATION AUX DÉBATS EN SÉANCE PUBLIQUE

L'exercice de certains droits attachés au travail en séance publique passe par l'intermédiaire des groupes, spécialement pour les droits de parole.

C'est le cas lorsque la Conférence des présidents décide de l'organisation de la discussion générale des textes, de l'examen d'un texte en temps législatif programmé ou de l'organisation des débats sur les déclarations du Gouvernement ou sur les motions de censure : dans ce cadre, un temps de parole est attribué à chaque groupe qui a, en pratique, la responsabilité d'en effectuer la répartition entre les orateurs qu'il désigne.

De même, l'organisation des séances de questions repose sur l'attribution à chaque groupe d'un nombre de questions dont la gestion relève du groupe lui-même.

De la même façon, à l'exception des explications de vote personnelles autorisées dans le cadre de l'examen de textes donnant lieu à l'application du temps législatif programmé, les explications de vote sur l'ensemble des projets et propositions de loi sont accordées à raison d'une intervention pour un représentant désigné par chaque groupe.

IV.– LES PRÉROGATIVES DES PRÉSIDENTS DES GROUPES POLITIQUES

1. – LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

Les présidents des groupes sont membres de droit de la Conférence des présidents et participent, de ce fait, à l'établissement de l'ordre du jour et des mesures d'organisation qui lui sont liées. Ils peuvent soumettre à la Conférence des présidents des propositions relatives à l'ordre du jour. En cas de vote au sein de la Conférence des présidents - hypothèse rare, au demeurant - il est attribué à chaque président un nombre de voix égal au nombre de membres de leur groupe (défalcation faite de ceux qui participent par ailleurs à la Conférence à un autre titre : vice-présidents, présidents de commission). Ainsi, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'ordre du jour étant partagé entre le Gouvernement et l'Assemblée, les groupes – et en particulier les groupes de la majorité – jouent un rôle déterminant dans l'établissement de l'ordre du jour de l'Assemblée.

2. – LES PRÉROGATIVES DES PRÉSIDENTS DE GROUPE POLITIQUE DANS LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Les présidents des groupes disposent, par ailleurs, d'un grand nombre de prérogatives dans le déroulement de la procédure législative et la tenue de la séance publique. C'est ainsi que le Règlement (ou, dans certains cas, l'usage) leur reconnaît, en particulier, la faculté :

- de demander la création d'une commission spéciale (ou d'y faire opposition) ;
- d'obtenir de droit une suspension de séance pour réunir leur groupe ;
- de faire procéder au vote par scrutin public lorsqu'ils le demandent ;
- de demander personnellement, en séance, la vérification du quorum à l'occasion d'un vote, à condition que la majorité des membres de leur groupe soit effectivement présente dans l'hémicycle ;
- d'obtenir que le temps législatif programmé appliqué sur un texte ne soit pas inférieur à une durée de trente heures ;
- d'obtenir, une fois par session, un allongement exceptionnel de la durée d'examen d'un texte donnant lieu à l'application du temps législatif programmé, dans la limite de cinquante heures, ainsi qu'un temps supplémentaire de dix minutes par groupe chaque fois qu'un amendement est déposé hors délais par le gouvernement ou la commission ;
- de s'opposer à l'application du temps législatif programmé sur un texte lorsque sa discussion en première lecture intervient moins de six semaines après son dépôt ou moins de quatre semaines après sa transmission ;
- de proposer l'engagement de procédures d'examen simplifiées (ou de s'y opposer) ;
- d'obtenir qu'une proposition de résolution européenne fasse l'objet d'un rapport de la commission des affaires européennes dans le délai d'un mois.

De plus, dans le cadre de l'application du temps législatif programmé, chaque président de groupe dispose d'un temps de parole spécifique, qui n'est pas décompté du temps de son groupe, dans la limite d'une heure si la durée fixée pour l'examen du texte est inférieure à quarante heures, ou de deux heures au-delà.

V.– LES DROITS SPÉCIFIQUES RECONNUS AUX GROUPES D'OPPOSITION ET MINORITAIRES

L'article 51-1 de la Constitution dispose que « *le règlement de chaque assemblée (...) reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* ». L'obtention du statut de groupe d'opposition suppose une déclaration du président de groupe remise à la Présidence. Cette déclaration peut être faite ou retirée à tout moment. En revanche, le statut de groupe minoritaire se constate : les groupes minoritaires se définissent comme ceux n'ayant pas remis à la Présidence de déclaration d'appartenance à l'opposition, à l'exception de celui comptant l'effectif le plus élevé.

Ces droits spécifiques sont attribués sur le fondement de la situation du groupe au début de la législature pour un an puis chaque année au début de la session ordinaire.

Les groupes d'opposition et minoritaires bénéficient notamment d'une journée par mois réservée à un ordre du jour fixé par eux. Ces séances sont réparties entre les groupes d'opposition et minoritaires en fonction de leur importance numérique, chacun de ces groupes disposant de trois séances au moins par session ordinaire.

Est aussi reconnue la faculté, une fois par session ordinaire pour chaque groupe d'opposition ou minoritaire, de faire inscrire d'office à l'ordre du jour de la prochaine semaine de contrôle une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, à laquelle l'Assemblée ne peut s'opposer qu'à la majorité des trois cinquièmes. Cette faculté ne leur est cependant pas ouverte au cours de la session précédant les élections générales.

Des droits supplémentaires sont reconnus aux groupes d'opposition, comme la présidence de la commission des finances, ou l'attribution de la moitié du temps de parole lors des débats faisant suite à une déclaration du Gouvernement.

VI.– LES GROUPES ET L'ORGANISATION DES CAMPAGNES ÉLECTORALES À LA TÉLÉVISION PUBLIQUE

L'article L.167-1 du code électoral prévoit que, pour l'organisation de la campagne en vue des élections législatives, la répartition du temps d'antenne fourni par le service public de radiodiffusion et de télévision s'effectue par accord entre les présidents de groupe parlementaire de l'Assemblée nationale ou, à défaut d'accord direct, par le Bureau élargi aux présidents de groupe.

En ce qui concerne les élections européennes, la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen dispose, à son article 19, qu'une durée d'émission du service public de la communication audiovisuelle est mise à la disposition des partis et groupements représentés par des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

Fiche n° 23

La place des groupes d'opposition et des groupes minoritaires

Points-clés

En juillet 2008, le Parlement réuni en Congrès a inséré dans la Constitution un nouvel article 51-1 qui permet au Règlement de chaque assemblée de déterminer les droits des groupes parlementaires et, surtout, de reconnaître des « droits spécifiques » aux groupes d'opposition ainsi qu'aux groupes minoritaires.

Cette habilitation a prolongé les efforts entrepris, depuis plusieurs années, pour préserver, puis renforcer, les droits de l'opposition.

Le contrôle et l'évaluation sont particulièrement propices à une telle orientation : il est possible de contrebalancer, dans ces domaines, la prépondérance que la majorité exerce sur le plan législatif conformément au principe représentatif.

L'Assemblée nationale a fait usage de la faculté offerte par l'article 51-1 de la Constitution. Son Règlement reconnaît désormais de nombreux droits spécifiques aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires.

☞ *Voir également les fiches 22, 50, 51 et 52*

La Constitution reconnaît à l'opposition des prérogatives essentielles.

Elle prévoit ainsi, depuis 1958, que l'opposition peut mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement par le dépôt d'une motion de censure (article 49 de la Constitution). Certes, une seule motion de censure a été adoptée depuis lors. Mais, en pratique, la procédure est utilisée assez régulièrement par l'opposition pour marquer son désaccord avec la politique du Gouvernement. Dans ce contexte, elle a pour intérêt de permettre l'organisation d'un débat solennel.

Depuis 1974, soixante députés ou soixante sénateurs peuvent déférer les lois, avant leur promulgation, au Conseil constitutionnel (article 61, alinéa 2 de la Constitution). Cette réforme a renforcé la place de l'opposition au Parlement en lui permettant de soumettre la majorité – et le Gouvernement qu'elle soutient – au respect de la loi fondamentale.

Pourtant, jusqu'à une date récente, les notions de majorité et d'opposition n'apparaissaient pas dans la Constitution. L'Assemblée nationale avait certes tenté de modifier son Règlement afin de donner une base juridique à ces deux

notions (résolution du 7 juin 2006), mais le Conseil constitutionnel s'y était opposé (décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006).

Le fondement qui faisait défaut auparavant a été établi par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Depuis lors, le nouvel article 51-1 qui a été inséré dans la Constitution dispose que : « *Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* ».

Les députés et les sénateurs ont donc fait en sorte que les assemblées puissent donner à certains groupes, et pas à d'autres, des droits particuliers.

L'Assemblée nationale a prévu, à l'occasion de la réforme de son Règlement entrée en application au mois de juin 2009, une meilleure représentation de toutes les sensibilités dans les instances décisionnelles de l'Assemblée, une participation directe des groupes d'opposition et des groupes minoritaires aux activités de contrôle et d'évaluation et la reconnaissance, à leur profit, d'un certain nombre de prérogatives, y compris dans l'exercice de la fonction législative.

I.– LES GROUPES D'OPPOSITION ET LES GROUPES MINORITAIRES

Les députés peuvent se grouper, à l'Assemblée nationale, par affinités politiques. Depuis l'entrée en application de la résolution du 27 mai 2009, un groupe peut se constituer à partir de 15 membres, contre 20 auparavant. À cette fin, il doit remettre à la Présidence une déclaration politique signée de ses membres.

Des droits spécifiques étant reconnus aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires, il est apparu nécessaire d'inscrire, dans le Règlement, une définition permettant de les identifier.

Cette définition figure à l'article 19 du Règlement. Elle repose sur un procédé déclaratif – solution qui a été considérée comme la plus opérationnelle et la plus respectueuse de la liberté de chacun – et résulte des termes mêmes de la Constitution.

1. – LES GROUPES D'OPPOSITION SONT CEUX QUI SE DÉCLARENT COMME TELS

Lors de leur constitution, les groupes peuvent mentionner, dans la déclaration politique signée de leurs membres qu'ils remettent à la Présidence, leur appartenance à l'opposition.

Cette déclaration d'appartenance peut être faite, ou retirée, à tout moment. Toutefois, il est précisé que les « droits spécifiques », qui doivent nécessairement s'inscrire dans la durée, sont attribués ou non en fonction de la situation des

groupes au début de chaque législature puis chaque année au début de la session ordinaire, pour une durée d'un an.

2. – LES GROUPES MINORITAIRES SONT LES AUTRES GROUPES, À L'EXCEPTION DU PLUS NOMBREUX

Les groupes minoritaires sont ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé. Concrètement, il s'agit des groupes de la majorité les moins nombreux ou des groupes qui ne se situent ni dans l'opposition ni dans la majorité.

Les groupes minoritaires disposent également de droits spécifiques, attribués selon la même périodicité que ceux de l'opposition.

II.– UNE MEILLEURE REPRÉSENTATION DANS LES INSTANCES DÉCISIONNELLES DE L'ASSEMBLÉE

La composition du Bureau doit *« s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée »* (article 10, alinéa 2 du Règlement). Les groupes d'opposition détiennent ainsi, sous la XIIIème législature, dix postes sur vingt-deux (deux des six vice-présidences, un des trois postes de questeur et sept des douze postes de secrétaire).

L'opposition est représentée à la Conférence des présidents par les présidents de ses groupes et par ses deux vice-présidents (article 47 du Règlement).

Avec la réforme du Règlement issue de la résolution du 27 mai 2009, la représentation de toutes les sensibilités au sein des instances décisionnelles de l'Assemblée a été renforcée.

1. – LE RÈGLEMENT CONFIE À L'OPPOSITION LA PRÉSIDENCE DE CERTAINES INSTANCES

En vertu de l'article 39 du Règlement, ne peut être élu à la présidence de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire qu'un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition. A ainsi été inscrite dans le Règlement la règle appliquée sans texte depuis le début de la XIIIème législature.

À compter de la XIVème législature, la présidence de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale sera également confiée, de droit, à l'opposition (article 16 du Règlement).

2. – LE RÈGLEMENT PRÉVOIT LA REPRÉSENTATION DE TOUTES LES SENSIBILITÉS AU SEIN DES ORGANES DE L'ASSEMBLÉE

Cette exigence de représentativité a un champ d'application particulièrement large.

Elle s'impose, notamment, en ce qui concerne le bureau des commissions législatives – quatre vice-présidents et quatre secrétaires – dont il est dit qu'il doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes (article 39).

Une règle identique est prévue pour la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale (article 16), pour les commissions d'enquête (article 143) et pour les missions d'information créées par la Conférence des présidents sur proposition du Président de l'Assemblée (article 145).

S'agissant des missions d'information créées par les commissions, la règle est que celles qui sont composées de deux membres doivent comprendre un député appartenant à un groupe d'opposition. Une mission composée de plus de deux membres doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée (article 145).

La composition d'ensemble du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques – nouvel organe mis en place en 2009 – doit reproduire la configuration politique de l'Assemblée (article 146-2). Son Bureau comprend au moins un vice-président d'opposition.

3. – LE RÈGLEMENT VEILLE À L'ÉQUILIBRE DES NOMINATIONS EFFECTUÉES PAR LES COMMISSIONS

Ces nominations – en particulier celles des rapporteurs budgétaires – devront s'efforcer, à compter de la XIVème législature, de reproduire la configuration politique de l'Assemblée (articles 28 et 146 du Règlement).

III.– LA CORESPONSABILITÉ DANS LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION

Le Règlement reconnaît à l'opposition le droit de prendre l'initiative, voire de piloter certaines missions de contrôle et d'évaluation.

1. – UN « DROIT DE TIRAGE » PEUT S'EXERCER EN MATIÈRE DE COMMISSION D'ENQUÊTE

Les commissions d'enquête procurent de longue date à l'opposition des moyens d'information et de contrôle efficaces, en particulier grâce à

l'élargissement de leurs moyens d'investigation depuis 1977 et à la publicité de leurs auditions depuis 1991.

La résolution du 27 mai 2009 a prévu, en outre, que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire (à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée), en Conférence des présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête soit inscrit d'office à l'ordre du jour d'une séance au cours de la première semaine de contrôle et d'évaluation.

Une demande de création de commission d'enquête présentée dans le cadre de ce « droit de tirage » ne peut être rejetée qu'à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée.

2. – LES FONCTIONS DE PRÉSIDENT ET DE RAPPORTEUR D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE OU D'UNE MISSION D'INFORMATION SONT PARTAGÉES

Depuis 2003 le Règlement de l'Assemblée prévoit que les fonctions de président ou de rapporteur reviennent de plein droit à un membre du groupe auquel appartient le premier signataire de la proposition de résolution qui a conduit à la création de la commission. Par ailleurs, les commissions d'enquête ont toujours été constituées à la proportionnelle des groupes ; cette pratique, qui résultait d'un compromis, a été inscrite dans le Règlement en 1991.

L'existence des groupes d'opposition ayant été inscrite dans le Règlement, il est devenu possible d'y faire figurer expressément une règle de partage des fonctions de président et de rapporteur.

Ainsi, dans le cadre des commissions d'enquête, il est prévu que l'une de ces deux fonctions revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition. Lorsque la commission d'enquête a été créée sur le fondement du « droit de tirage », l'une ou l'autre de ces deux fonctions revient de droit à un membre du groupe qui en est à l'origine (article 143) : c'est en particulier le cas lorsqu'une commission est créée à l'initiative d'un groupe minoritaire.

Une disposition similaire a été inscrite à l'article 145 du Règlement pour les missions d'information créées par la Conférence des présidents : la fonction de président ou de rapporteur revient de droit à un député d'opposition, si ces fonctions ne sont pas exercées par la même personne.

3. – LA RÉPARTITION MAJORITÉ-OPPOSITION EST LA RÈGLE DANS LES ACTIVITÉS DU COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Chaque groupe peut obtenir de droit, une fois par session ordinaire, qu'un rapport d'évaluation soit réalisé dans le cadre des travaux du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC).

Par ailleurs, le Règlement prévoit que, son programme de travail ayant été arrêté, le comité désigne, parmi les membres choisis par les commissions pour participer à l'évaluation, ou parmi ses propres membres, deux rapporteurs : l'un de ces deux rapporteurs doit appartenir à un groupe d'opposition (article 146-3).

De ce point de vue, les règles applicables au CEC s'inspirent de celles qui prévalent au sein de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), créée en 1999 par la commission des finances, et de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), créée en 2004 par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

4. – LE SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS EST CONFIÉ À DES BINÔMES MAJORITÉ-OPPOSITION

À l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, un rapport sur sa mise en application doit être présenté à la commission compétente. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires.

Le Règlement prévoit, depuis la résolution du 27 mai 2009, que ce rapport est présenté par deux députés et que l'un de ces deux députés doit appartenir à un groupe d'opposition (article 145-7).

IV.– LES DROITS DE L'OPPOSITION ET DES GROUPES MINORITAIRES EN SÉANCE PUBLIQUE

Les droits de l'opposition s'exercent aussi en séance publique et, dans le domaine législatif, ils se concilient avec le fait majoritaire.

1. – LE PARTAGE DES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION SE PROLONGE DANS L'HÉMICYCLE

L'article 48 du Règlement prévoit que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de la semaine désormais réservée à l'exercice de cette mission par l'article 48, alinéa 4, de la Constitution.

S'agissant des questions – procédures de dialogue direct qui sont devenues une composante majeure du contrôle et de l'évaluation – les règles de pluralisme sont très précises :

– chaque semaine, la moitié des questions au Gouvernement est posée par des députés d'opposition, la première question étant en outre attribuée, de

droit, à un groupe d'opposition ou minoritaire, ou bien à un député n'appartenant à aucun groupe ;

– la moitié des questions orales sans débat est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition.

La Conférence des présidents a décidé d'appliquer la même règle de partage aux séances de « questions à un ministre » organisées durant la semaine de contrôle et d'évaluation.

2. – LE PARTAGE DES TEMPS DE PAROLE EST PRÉVU POUR LES PRINCIPAUX DÉBATS

L'article 132 du Règlement prévoit que, dans le cadre des débats auxquels donnent lieu les déclarations du Gouvernement prononcées sur le fondement du nouvel article 50-1 de la Constitution (déclarations éventuellement suivies d'un vote sans engagement de la responsabilité du gouvernement), le temps imparti aux groupes est attribué pour moitié aux groupes d'opposition. Le temps alloué aux groupes d'opposition, d'une part, et aux autres groupes, d'autre part, est ensuite réparti entre eux en proportion de leur importance numérique.

Cette règle est également prévue pour les débats organisés lorsque, par application du premier alinéa de l'article 49 de la Constitution, le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale (article 152 du Règlement).

3. – UNE JOURNÉE DE SÉANCE PAR MOIS EST RÉSERVÉE AUX GROUPES D'OPPOSITION ET AUX GROUPES MINORITAIRES

L'article 48 de la Constitution prévoit, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qu'« *un jour de séance par mois est réservé 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* ».

La portée de cette disposition est significative puisque l'ancienne rédaction de l'article 48 (issue de la réforme constitutionnelle d'août 1995) ne réservait qu'une séance par mois à un ordre du jour fixé par chaque assemblée, même si la pratique avait conduit à doubler le nombre de ces séances. En outre, aucun droit n'était garanti pour les groupes d'opposition et les groupes minoritaires qui, en pratique, ne disposaient que de huit séances par an.

Le Règlement a précisé, à son article 48, les modalités d'application de cette disposition nouvelle :

– la Conférence des présidents arrête, une fois par mois, l'ordre du jour de la journée de séance réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires ;

– les groupes d'opposition et les groupes minoritaires font connaître les affaires qu'ils veulent voir inscrire à l'ordre du jour de cette journée au plus tard lors de la Conférence des présidents qui suit la précédente journée ainsi réservée ;

– les séances sont réparties, au début de chaque session ordinaire, entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires, en proportion de leur importance numérique ;

– chacun de ces groupes dispose de trois séances au moins par session ordinaire. Elles ne sont pas nécessairement organisées le même jour.

Les présidents des groupes peuvent notamment choisir d'inscrire à l'ordre du jour la discussion d'une proposition de loi ou d'une résolution ou bien encore un débat.

4. – LE DROIT D'EXPRESSION DE TOUS LES GROUPES EST GARANTI

L'Assemblée nationale a décidé d'instituer une procédure de « temps législatif programmé », fixant des délais pour l'examen des textes en séance, afin de permettre une meilleure organisation des débats comme cela se pratique dans de nombreux parlements étrangers.

La mise en œuvre de cette réforme repose sur des modalités qui garantissent le droit d'expression de tous les groupes, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires.

Ces garanties, qui figurent à l'article 49 du nouveau Règlement, sont au nombre de cinq :

– les règles d'attribution du temps ne sont pas les mêmes pour la majorité et pour l'opposition. En effet, il est prévu que le temps minimum attribué à chaque groupe doit être supérieur pour les groupes d'opposition. En outre, le temps supplémentaire est attribué à 60 % aux groupes d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique ;

– les interventions des présidents de tous les groupes, en séance, échappent au décompte du temps préalablement fixé, dans la limite d'une heure par président de groupe. Lorsque le temps réparti entre les groupes est supérieur à quarante heures, cette limite est portée à deux heures ;

– le président de n'importe quel groupe peut obtenir, de droit, un « temps législatif programmé allongé », égal à une durée minimale fixée par la Conférence des présidents (30 heures actuellement) ;

– une fois par session, un président de groupe peut obtenir, de droit, un « temps législatif programmé exceptionnel » (50 heures actuellement) ;

– dès lors que la discussion d'un texte en première lecture intervient moins de six semaines après son dépôt ou moins de quatre semaines après sa transmission, un président de groupe peut empêcher le recours au temps législatif programmé.

Fiche n° 24

Les commissions permanentes

Points-clés

Organes de travail essentiels de l'Assemblée nationale, les commissions permanentes ont une double fonction :

- préparer le débat législatif en séance publique ;
- informer l'Assemblée et contrôler le Gouvernement.

Dans leurs efforts pour mettre en place un parlementarisme rationalisé, les rédacteurs de la Constitution de 1958 ont tenté d'encadrer étroitement le rôle et l'influence des commissions permanentes, notamment en limitant leur nombre à six.

La pratique n'a pas répondu à leurs attentes. Aujourd'hui, les travaux des commissions permanentes constituent un des apports majeurs à l'élaboration de la loi. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a tiré les conclusions de cette évolution, en permettant que les textes débattus en séance publique soient ceux issus des travaux des commissions et en portant de six à huit le nombre maximal de commissions permanentes.

Par ailleurs, diverses révisions constitutionnelles et réglementaires leur ont confié des moyens de contrôle de l'action du Gouvernement plus variés et ont accru la publicité de leurs travaux.

☞ *Voir également les fiches 32, 33, 34, 35, 38, 41, 49, 50, 51, 52, 57 et 74*

Organes de travail essentiels de l'Assemblée nationale, les commissions ont pour fonction principale de préparer le débat législatif en séance publique. L'importance de leur rôle a été renforcée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a permis que les textes débattus en séance publique soient ceux issus des travaux des commissions.

Mais loin de se cantonner dans ce rôle, les commissions permanentes étendent, conformément à une évolution observée dans de nombreux parlements, leurs activités dans différents domaines, au premier rang desquels se placent l'information de l'Assemblée nationale et le contrôle du Gouvernement.

I.– LES COMMISSIONS, LIEUX DE PRÉPARATION DU DÉBAT LÉGISLATIF EN SÉANCE PUBLIQUE

1. – NOMBRE ET COMPÉTENCES DES COMMISSIONS

Les rédacteurs de la Constitution de 1958 avaient tenté d'encadrer strictement les commissions permanentes pour en limiter l'influence :

- d'où la fixation par la Constitution elle-même du nombre des commissions permanentes ; arrêté à six, celui-ci était sensiblement plus faible que celui observé dans les autres parlements de l'Union européenne ; une rupture était ainsi marquée avec la pratique de la IVème République où l'on comptait 18 commissions ;
- d'où également leur volonté de faire du recours à une commission spéciale la règle et de la saisine d'une commission permanente, l'exception (*cf.* article 43 de la Constitution qui disposait que les projets et propositions sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet, ou à défaut à l'une des six commissions permanentes). La pratique parlementaire n'a toutefois pas suivi car les commissions spéciales se sont révélées d'un maniement malaisé (pour le Gouvernement, perte des repères existant dans une commission permanente, fonctionnement parallèle des commissions permanentes, frein mis par ces dernières à la constitution d'un organe les dessaisissant d'une part de leurs prérogatives, éventuel ralentissement de la procédure législative lié à l'intérêt pour une commission spéciale de prolonger l'examen d'un texte, dans la mesure où elle cesse d'exister avec l'adoption de ce texte).

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a porté à huit le nombre maximal de commissions permanentes et, afin de consacrer la pratique, fait du renvoi d'un texte à une commission permanente la règle et de la constitution d'une commission spéciale l'exception.

L'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui fixe la dénomination et les compétences des commissions permanentes, a été modifié en conséquence, le passage de six à huit commissions étant assuré par la scission de chacune des deux commissions qui comptaient chacune le quart des membres de l'Assemblée : la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. Il en résulte une répartition plus équilibrée des députés entre les huit commissions, à raison d'un huitième des effectifs de l'Assemblée (soit 73) par commission :

- commission des affaires culturelles et de l'éducation,
- commission des affaires économiques,
- commission des affaires étrangères,
- commission des affaires sociales,

- commission de la défense nationale et des forces armées,
- commission du développement durable et de l'aménagement du territoire,
- commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire,
- commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Comme auparavant, chaque député ne peut être membre que d'une seule commission permanente.

2. – CONSTITUTION ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS

En début de législature, puis chaque année au début de la session ordinaire, l'Assemblée nomme, sur la base de la représentation proportionnelle des groupes politiques et sur proposition des présidents de ces groupes, les membres des commissions permanentes. Chaque commission désigne, pour la diriger, un bureau composé d'un président et de quatre vice-présidents et quatre secrétaires. La commission des finances nomme en outre un rapporteur général et ne peut élire à sa présidence qu'un député appartenant à un groupe d'opposition. La composition du bureau de chaque commission s'efforce de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes.

Toute commission permanente dispose :

- de sa propre salle de réunion ; celle-ci est sonorisée et dotée d'équipements permettant l'enregistrement numérique des débats (garantie essentielle en cas de contestation du compte rendu) ;
- de sa propre équipe de fonctionnaires dirigée par un chef de secrétariat ; les secrétariats des commissions mobilisent ainsi 50 administrateurs – contre 16 au début de la Vème République – et 149 fonctionnaires contribuent à leur activité ;
- d'une division des études législatives et du contrôle (sauf pour les commissions des affaires étrangères et de la défense qui bénéficient du soutien des autres divisions du service des affaires internationales et de défense), qui apporte notamment son assistance pour les missions de contrôle des commissions ; l'ensemble de ces divisions regroupent 27 administrateurs et 91 fonctionnaires ;
- de moyens financiers spécifiques lui permettant, par exemple, de couvrir des frais de mission ou des frais d'études.

Les commissions permanentes ont une intense activité qu'illustrent les données suivantes relatives à la session 2008-2009 :

- 588 réunions d'une durée totale de 914 heures (dont 156 heures consacrées au débat budgétaire) ;
- 250 auditions (dont 120 de membres du Gouvernement) ;
- 316 rapports déposés.

Les commissions permanentes sont généralement soumises à une très forte contrainte, celle du temps. En principe, elles ne siègent pas en même temps que se tient la séance publique de l'Assemblée, sauf pour terminer l'examen d'un texte inscrit à l'ordre du jour, conformément au premier alinéa de l'article 41 du Règlement. Mais ce principe est très difficile à respecter, surtout depuis que l'institution de la session unique (en 1995) a concentré la séance publique sur trois jours (mardi, mercredi et jeudi). Le mercredi matin est réservé aux travaux des commissions. La quasi-totalité des réunions de commission se déroulent le mardi après-midi et le mercredi.

Mais la contrainte de temps la plus forte est sans conteste celle résultant de l'ordre du jour. C'est afin d'alléger cette contrainte que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit l'exigence d'un délai de six semaines entre le dépôt d'un texte et son examen en première lecture devant la première assemblée saisie, puis d'un délai de quatre semaines entre la transmission du texte et son examen en première lecture devant la deuxième assemblée saisie. Une dérogation à ces délais est toutefois prévue lorsque la procédure accélérée est engagée par le Gouvernement. La commission est donc *a priori* assurée de disposer des semaines nécessaires pour procéder aux réunions de travail et à des auditions, en priorité celle du ministre chargé de la présentation du projet de loi.

3. – SAISINE DES COMMISSIONS

a) Commission spéciale ou commission permanente ?

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inversé la logique instaurée au début de la Vème République, qui visait à diminuer la puissance des commissions permanentes en privilégiant l'examen des textes par des commissions spéciales. La nouvelle rédaction de l'article 43 de la Constitution, prenant acte de la pratique, a consacré la règle du renvoi d'un texte (projet déposé par le Gouvernement ou proposition déposée par un ou plusieurs députés) à une commission permanente, le renvoi à une commission spéciale étant l'exception.

Toutefois, la constitution d'une commission spéciale demeure de plein droit si le Gouvernement le demande ou si cette demande est formulée par un ou plusieurs présidents de groupe dont l'effectif global est égal à la majorité absolue des membres de l'Assemblée (cette demande ne pouvant porter sur les projets de lois de finances).

Dans les autres cas, lorsque la demande émane d'une commission permanente, d'un groupe ou de quinze députés, elle est considérée comme adoptée, sauf opposition de la part du Gouvernement, du président d'une commission permanente ou d'un président de groupe. En cas d'opposition, la décision appartient à l'Assemblée.

Dans les faits, les projets de loi sont renvoyés dans la quasi-totalité des cas à une commission permanente (depuis 1997, seuls 10 textes ont été examinés par une commission spéciale). S'il y a conflit de compétences entre deux commissions permanentes, il appartient à l'Assemblée elle-même de le trancher. Ce cas est très rare et le dernier exemple date de 1979.

b) Les commissions saisies pour avis

La quasi-absence de conflit de compétences s'explique en partie par la souplesse de la procédure de saisine pour avis qui donne à chaque commission permanente la liberté de se prononcer sur tout ou partie d'un texte renvoyé au fond à une autre commission permanente.

Ainsi, sur le projet de loi de finances renvoyé au fond à la commission des finances, les sept autres commissions permanentes donnent chaque année leur avis.

Toutefois, hors loi de finances, la procédure de « saisine pour avis » est moins fréquente. Ce relatif insuccès s'explique par :

- le caractère « frustrant » de la saisine pour avis, qui représente, pour la commission et son rapporteur, une somme de travail relativement importante pour un résultat souvent assez mince ;
- la possibilité accordée aux députés non membres d'une commission d'assister aux travaux d'une autre commission (auparavant seul le rapporteur pour avis pouvait y assister avec voix consultative).

Il n'est pas à exclure que la nouvelle règle constitutionnelle d'examen en séance du texte issu des travaux de la commission saisie au fond, combinée à la nouvelle disposition du Règlement prévoyant qu'une commission saisie pour avis doit se réunir avant la commission saisie au fond, pour présenter devant cette dernière ses amendements, contribue en pratique à affaiblir l'intérêt de la saisine pour avis.

4. – EXERCICE DES COMPÉTENCES DES COMMISSIONS EN MATIÈRE LÉGISLATIVE

a) Une place nouvelle des commissions dans la procédure législative

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié l'article 42 de la Constitution, de telle sorte que, depuis le 1er mars 2009, la discussion des projets et propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission

saisie au fond (alors que cette règle ne s'appliquait auparavant qu'à l'examen en première lecture devant la première assemblée saisie d'une proposition de loi). Ce n'est qu'à défaut de l'établissement d'un texte par la commission, soit qu'elle ait voté le rejet du texte, soit qu'elle n'ait pas pu achever l'examen du texte dans les temps, que le texte discuté en séance publique est celui dont l'assemblée a été initialement saisi.

Cette nouvelle règle entraîne un changement profond de la place et du rôle des commissions dans la procédure législative. Désormais, les amendements adoptés par la commission saisie au fond sont intégrés dans le texte discuté en séance et n'ont plus à être présentés, discutés et adoptés en séance. En conséquence, il faut, si l'on souhaite combattre la position retenue par la commission saisie au fond, présenter en séance un amendement en sens contraire. Cette logique inversée de discussion a des conséquences non seulement pour l'ensemble des parlementaires mais également pour le Gouvernement, qui ne maîtrise plus comme auparavant la base de discussion en séance.

Une dérogation à cette nouvelle règle d'examen a toutefois été prévue au deuxième alinéa de l'article 42 de la Constitution, en faveur des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, dont la discussion en séance porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement, puis, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

b) Les travaux du rapporteur

Pour chaque projet ou proposition de loi, la commission compétente nomme un rapporteur parmi ses membres.

Le rapporteur ne dispose d'aucun pouvoir d'investigation spécifique. Seuls les rapporteurs spéciaux – c'est-à-dire les membres de la commission des finances chargés d'examiner les crédits relevant de tel ou tel ministre – ont un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, pouvoir récemment étendu au président et au rapporteur général – chargé de l'examen de l'ensemble du projet de loi de finances – de cette même commission.

Assisté de fonctionnaires parlementaires mis à sa disposition, le rapporteur est investi d'une double mission :

- une mission d'expertise concrétisée par la rédaction d'un rapport ;
- une mission d'initiative qui se traduit par la présentation d'amendements.

Depuis la révision du Règlement, les auditions du rapporteur sont systématiquement ouvertes à l'ensemble des commissaires. Le rapporteur de la commission saisie au fond est en outre tenu de communiquer aux commissaires un document faisant état de l'avancement de ses travaux lors de la semaine qui

précède l'examen du texte en commission, dès lors que le délai entre le dépôt et l'examen du texte en séance est de six semaines.

c) L'examen des textes en commission

L'examen du rapport par la commission se déroule selon une procédure très proche de celle suivie en séance publique.

Il s'ouvre en principe par une discussion générale, parfois précédée, voire remplacée, par l'audition du ministre compétent, sans qu'il soit possible de défendre à ce stade des motions de procédure. La commission procède ensuite à l'examen du texte, article par article, en examinant tous les amendements, y compris ceux déposés par les députés non membres de la commission. Les amendements adoptés par une commission saisie pour avis sont présentés par son rapporteur devant la commission saisie au fond. Le président de la commission s'assure de la conformité à l'article 40 de la Constitution des amendements présentés en commission, le cas échéant après avoir consulté le président de la commission des finances, afin d'éviter que la commission n'introduise dans le texte discuté en séance des dispositions irrecevables.

En principe, le Gouvernement peut assister à cet examen. En pratique, cette faculté n'a été que très rarement utilisée jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er mars 2009, de la disposition constitutionnelle prévoyant l'examen en séance du texte résultant des travaux de la commission. Depuis lors, un membre du Gouvernement est généralement présent lors de l'examen en commission des projets de loi, même si les modalités de sa participation au débat sont assez variables. Certains ministres n'hésitent pas à intervenir fréquemment, d'autres se contentant de donner leur avis lorsque la commission le sollicite.

Le débat en commission prend fin par un vote sur l'ensemble du texte. Le rapport de la commission, qui en retrace les travaux, conclut en conséquence à un texte d'ensemble (ou à l'adoption avec amendements dans le cas des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et des projets de révision constitutionnelle), à une adoption conforme ou à un rejet du projet ou de la proposition de loi.

d) Les prérogatives des commissions en séance publique

En séance publique, la commission est représentée par son président et par son rapporteur. Dans son exposé, le rapporteur s'exprime en tant que porte-parole de la commission dont il doit défendre les positions, même si elles sont contraires aux siennes, qu'il peut alors évoquer « à titre personnel ». Le rapporteur exprime la position de la commission sur chacun des amendements soumis à l'Assemblée.

Le président de la commission saisie au fond et son rapporteur disposent d'un privilège : celui de s'exprimer en séance publique quand ils le veulent. Lorsqu'un texte fait l'objet d'une discussion dans un temps programmé, en vertu

de l'article 49 du Règlement, leur temps de parole n'est pas décompté, non plus que celui des éventuels rapporteurs pour avis. En outre, les demandes de suspension de séance, de scrutin public, de réserve de discussion ou de seconde délibération qu'ils peuvent être amenés à formuler sont de droit.

II.– L'EXTENSION DU RÔLE DES COMMISSIONS PERMANENTES

1. – LA MONTÉE EN PUISSANCE DES ACTIVITÉS D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE

L'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement.

Alors que, pendant longtemps, l'activité des commissions permanentes en matière de contrôle est quasiment restée en sommeil, on assiste, notamment depuis une quinzaine d'années, à une progression forte et continue de ce type d'activités.

a) Les auditions en commission

Les auditions en commission, en particulier les auditions de ministres, sont devenues une méthode de travail traditionnelle et privilégiée des commissions permanentes.

Depuis la loi du 14 juin 1996, les commissions se sont d'ailleurs vu reconnaître le droit de convoquer toute personne de leur choix (le fait de ne pas répondre à une convocation étant puni de 7 500 € d'amende), réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et, d'autre part, du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

b) Les missions d'information temporaires

Créées au sein de chaque commission ou parfois communes à plusieurs commissions, les missions d'information temporaires ont tendance à se multiplier depuis 1990. Leurs travaux donnent lieu à la publication de rapports d'information ; de plus, depuis 1996, les commissions peuvent se voir attribuer les pouvoirs d'investigation des commissions d'enquête pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois. Le succès que rencontrent ces missions (il s'en crée désormais plus d'une trentaine chaque année) est dû en particulier au peu de formalisme exigé pour leur constitution. Désormais, elles doivent nécessairement associer l'opposition (article 145 du Règlement).

c) Les missions d'évaluation et de contrôle

Depuis 1999, existe auprès de la commission des finances une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) inspirée du *National Audit Office* du Parlement britannique. Elle réalise chaque année une évaluation des politiques publiques en travaillant sur divers thèmes prédéterminés par le Bureau de la commission des finances, qui sont, en principe, au nombre de quatre. Elle est co-présidée par un membre de la majorité et un membre de l'opposition.

Afin d'assurer un meilleur contrôle des finances sociales, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a créé en 2004, sur le modèle de la MEC, une mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) dont les travaux ont débuté en janvier 2005. Elle retient deux à trois thèmes d'étude chaque année.

d) Les rapports d'application des lois

Depuis 2004, le rapporteur d'une loi nécessitant la publication de textes réglementaires présente à la commission compétente, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de cette loi, un rapport d'application, lequel fait notamment état de l'avancement des textes d'application nécessaires. Ce sont ainsi 43 lois qui ont fait l'objet de rapports d'application depuis novembre 2004 (dont 17 depuis juin 2007).

Les rapports d'application des lois ne se limitent pas toujours à cet aspect de suivi des textes réglementaires, mais permettent également d'évaluer les dispositions législatives qui ont été votées. À l'issue de son travail, le rapporteur présente ses conclusions devant la commission compétente, en présence du membre du Gouvernement intéressé, lequel peut alors donner les raisons de l'éventuel retard dans la publication de certains textes réglementaires et exposer les problèmes rencontrés dans l'application de la législation.

Afin de donner à ce travail une portée de contrôle et d'évaluation plus prononcée, la réforme du Règlement du 27 mai 2009 a instauré une obligation de désignation de deux rapporteurs sur chaque rapport d'application, dont un député appartenant à un groupe d'opposition.

2. – LES COMMISSIONS ET L'APPAREIL NORMATIF EUROPÉEN

Depuis 1992, le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat les propositions d'acte communautaire comportant des dispositions de nature législative. Cette transmission a été étendue depuis à l'ensemble des projets ou propositions d'actes communautaires, sans considération de leur nature législative ou non.

La commission des affaires européennes, antérieurement dénommée délégation pour l'Union européenne, rédige, à sa discrétion, des rapports généralement assortis de propositions de résolution sur certains de ces actes.

Jusqu'à la réforme du Règlement du 27 mai 2009, les propositions de résolution portant sur des actes communautaires (y compris celles déposées individuellement par les députés) étaient examinées par la commission permanente compétente au fond. Si, dans les huit jours à compter de la distribution du rapport de la commission, le Gouvernement ou le président d'un groupe ou d'une commission ou le président de la délégation pour l'Union européenne n'avait pas demandé son inscription en séance publique, la résolution était considérée comme adoptée, formalisant ainsi la position de l'Assemblée nationale sur la proposition d'acte communautaire.

Désormais, les propositions de résolution portant sur des actes communautaires sont d'abord examinées par la commission des affaires européennes. Le texte résultant de ses travaux est ensuite renvoyé à une commission permanente, laquelle est réputée avoir adopté le texte sans modification à défaut de l'examiner dans un délai d'un mois. L'absence de demande d'inscription en séance publique de la proposition de résolution dans les quinze jours suivant son adoption, positive ou tacite, par la commission saisie au fond permet de considérer la résolution comme adoptée.

3. – LA MODIFICATION DES RÈGLES RELATIVES À LA PUBLICITÉ DES TRAVAUX DES COMMISSIONS

Jusqu'en 1994, la publicité des travaux en commission était limitée à la publication d'un compte rendu de type analytique publié dans les meilleurs délais, le plus souvent dès le lendemain de la réunion.

En 1994, cette publicité a été renforcée, le bureau d'une commission pouvant décider d'ouvrir à la presse les réunions au cours desquelles elle procède à des auditions. Les députés non membres de la commission peuvent, sans prendre part aux votes, assister à ses réunions et y prendre la parole. Il en va de même pour le Gouvernement.

Ces règles de publicité ont encore été renforcées par la réforme du Règlement du 27 mai 2009, qui a confié au bureau de chaque commission le soin d'organiser la publicité des travaux de la commission par les moyens de son choix. Le bureau de chaque commission peut notamment décider de produire un compte rendu audiovisuel de ses travaux. En outre, le compte rendu des travaux des commissions est désormais établi à titre principal par un service spécifique (service des comptes rendus des commissions). Est ainsi remplie l'exigence formulée par le Conseil constitutionnel « *qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant les commissions, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein* ».

L'ORGANISATION DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Fiches

25. Le régime des sessions et des séances

26. La fixation de l'ordre du jour et la Conférence des présidents

27. Le ministre chargé des relations avec le Parlement

28. Le secrétariat général du Gouvernement

29. Le Règlement de l'Assemblée nationale

Fiche n° 25

Le régime des sessions et des séances

Points-clés

La mesure du temps au Parlement se fait selon une triple échelle : la législature qui, sauf dissolution de l'Assemblée nationale, dure cinq ans, la session et la séance.

La session désigne la période de l'année pendant laquelle le Parlement se réunit pour délibérer en séance plénière. Depuis la réforme constitutionnelle du 4 août 1995, une session unique de neuf mois a remplacé le régime des deux sessions annuelles de trois mois, qui prévalait depuis 1958.

Le régime des sessions – ordinaire, extraordinaire ou de droit – est organisé par la Constitution, qui détermine également le nombre maximum de jours de séance susceptibles d'être tenues au cours des différents types de session.

En revanche, les assemblées déterminent elles mêmes les semaines au cours desquelles elles siègent, ainsi que les jours et horaires de séance.

☞ *Voir également les fiches 26, 27 et 36*

I.– LE RÉGIME DES SESSIONS

Conformément à l'article 28 de la Constitution de 1958 (dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle de 1995), le Parlement est réuni de plein droit en une session ordinaire annuelle. À la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, il peut être réuni en session extraordinaire, ouverte et close par décret du Président de la République (articles 29 et 30 de la Constitution). Enfin, certaines circonstances exceptionnelles survenant hors des sessions impliquent la tenue de séances à l'Assemblée nationale et au Sénat (par exemple en cas de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 de la Constitution ou pour entendre un message du Président de la République) ; en outre, l'Assemblée nationale se réunit de plein droit après les élections législatives suivant une dissolution.

En dehors des périodes de session expressément prévues par la Constitution, les assemblées ne peuvent tenir de séance plénière et ne peuvent donc voter de loi, mais rien n'interdit à leurs instances internes, principalement les commissions permanentes, de se réunir en vue de préparer le travail législatif de la session suivante ou d'exercer leur contrôle sur le Gouvernement.

1. – LA SESSION ORDINAIRE

a) Les causes de la révision constitutionnelle de 1995

Dans sa rédaction antérieure, la Constitution de 1958 avait prévu deux sessions ordinaires, d'environ trois mois chacune – la première à l'automne, de 80 jours à compter du 2 octobre, la seconde au printemps, de 90 jours au plus à compter du 2 avril [1] – séparées par des intersessions. L'ouverture de la session ordinaire d'avril était, sauf dissolution, le repère marquant le début de la nouvelle législature (« *Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent à l'ouverture de la cinquième session ordinaire d'avril qui suit son élection* »).

En instituant une session unique de neuf mois, la révision constitutionnelle de 1995 poursuivait un double but :

- renforcer le poids des assemblées parlementaires au sein des institutions en leur permettant d'exercer de manière plus continue leur mission de contrôle de l'action du Gouvernement, mais aussi des instances de l'Union européenne ;
- adapter le rythme des réunions du Parlement aux exigences du travail législatif ; depuis 1958, le nombre de jours de séance à l'Assemblée nationale avait augmenté de manière presque constante (de 90 de 1959 à 1970, il avait atteint la centaine en 1971 et dépassé 150 en 1982) ; l'étroitesse du cadre temporel imposé par la Constitution avait entraîné le recours à des mesures ou pratiques compensatoires. Les séances de nuit et surtout les sessions extraordinaires s'étaient ainsi multipliées (entre 1958 et 1995, le Parlement avait ainsi été convoqué 60 fois en sessions de moins en moins « extraordinaires » ; sur ces 60 sessions extraordinaires, 59 avaient été convoquées à la demande du Premier ministre).

b) La session unique

Le Congrès, réuni à Versailles le 31 juillet 1995, a adopté le texte suivant : *« 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* ».

Toutefois, afin d'éviter que le passage à la session unique de neuf mois ne favorise la tendance à l'inflation législative dénoncée par les parlementaires eux-mêmes, mais aussi par des institutions telles que le Conseil d'État ou le Conseil constitutionnel, la révision constitutionnelle de 1995 a plafonné à 120 le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut normalement tenir au cours d'une session. La tenue de jours de séance supplémentaires peut cependant être décidée

[1] Dans sa rédaction initiale, modifiée le 30 décembre 1963, la Constitution prévoyait que la session de printemps s'ouvrait le dernier mardi d'avril.

par le Premier ministre, après consultation du Président de l'assemblée concernée, ou par la majorité des membres de chaque assemblée. La limite des 120 jours a été franchie pour la première fois lors de la session parlementaire 2008-2009. Le Gouvernement ne peut cependant obliger une assemblée à siéger en dehors des jours et heures prévus par son Règlement.

La durée de la session ordinaire n'est pas affectée par l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, que ce soit à l'échéance normale de son mandat, « *le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection* » (article L.O. 121 du code électoral), ou à la suite d'une dissolution prononcée par le Président de la République en vertu de l'article 12 de la Constitution. Le Sénat pourrait en effet continuer à siéger même s'il est d'usage qu'il ajourne ses travaux jusqu'à l'installation de la nouvelle Assemblée.

La clôture d'une session, ordinaire ou extraordinaire, et le plafonnement du nombre de jours de séance ne doivent pas empêcher le Parlement et, au premier chef, l'Assemblée nationale, d'exercer ses prérogatives les plus essentielles. C'est la raison pour laquelle l'article 51 de la Constitution prévoit que cette clôture est retardée ou que des séances supplémentaires sont de droit pour permettre la mise en cause par l'Assemblée nationale de la responsabilité du Gouvernement.

De même, aux termes de l'article 26 de la Constitution, l'Assemblée nationale et le Sénat doivent pouvoir continuer leurs travaux au-delà du plafond de 120 jours de séance pour décider de la suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou de la poursuite d'un de leurs membres.

2. – LES SESSIONS EXTRAORDINAIRES

Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé (article 29, alinéa premier de la Constitution). La session extraordinaire est ouverte et close par décret du Président de la République (article 30).

Si la session extraordinaire a été convoquée à la demande de la majorité des députés, le décret de clôture intervient dès l'épuisement de l'ordre du jour et, en tout état de cause, douze jours au plus tard à compter de l'ouverture de la session.

La pratique institutionnelle fait du droit de convocation du Parlement en session extraordinaire un pouvoir discrétionnaire du Président de la République. Celui-ci ne se considère pas comme tenu de suivre la proposition du Premier ministre ou de la majorité des députés. En pratique, depuis le début de la Vème République, seule une session extraordinaire a été convoquée à la demande d'une majorité de députés : la session du 14 au 16 mars 1979, dont l'ordre du jour comportait la discussion de deux propositions de résolution tendant à la création de

commissions d'enquête sur la situation de l'emploi et sur les conditions de l'information publique.

Seul le Premier ministre peut demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

En pratique, l'Assemblée nationale et le Sénat sont convoqués mais il est arrivé, pour achever l'examen de textes en cours de discussion, que l'ordre du jour d'une session extraordinaire ne concerne que l'une des deux assemblées.

L'instauration du régime de la session unique n'a pas mis fin à la multiplication des sessions extraordinaires. C'est ainsi que, depuis l'ouverture de la XIIIème législature, des sessions extraordinaires ont été tenues immédiatement après la clôture des trois sessions ordinaires de 2006-2007, 2007-2008 et 2008-2009, auxquelles se sont ajoutées celles convoquées en septembre 2007, 2008 et 2009, toutes à la demande du Premier ministre.

3. – LES SESSIONS DE DROIT

Le Parlement est également réuni de plein droit, s'il n'est pas déjà en session, dans trois circonstances prévues par la Constitution :

- l'article 16 prévoit la réunion de plein droit des deux assemblées lorsque le Président de la République décide de recourir aux pouvoirs exceptionnels qu'il lui confère ;
- l'article 18 prévoit que les deux assemblées sont réunies spécialement hors session pour entendre la lecture d'un message du Président de la République ;
- l'article 12 prévoit que l'Assemblée nationale, nouvellement élue à la suite d'une dissolution, se réunit à compter du deuxième jeudi suivant son élection, une session de droit de quinze jours étant ouverte (au cours de laquelle les deux assemblées peuvent se réunir) si cette première réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire. Si cette première réunion se tient à moins de quinze jours de la fin de la session ordinaire, celle-ci est prolongée d'autant par une session de droit.

II.– LES RÈGLES RELATIVES AU RYTHME ET À LA DURÉE DES SÉANCES PUBLIQUES

Quand l'Assemblée nationale est réunie, notamment pendant la session ordinaire, elle ne siège pas en permanence, mais selon un calendrier organisé en semaines, jours de séance et séances, dont certaines sont spécialement affectées à un ordre du jour particulier.

Les modalités d'organisation des séances publiques de l'Assemblée nationale s'efforcent de satisfaire à plusieurs objectifs qui ne sont pas toujours aisément conciliables :

- prévoir le temps nécessaire à l'examen des affaires inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée, dans le respect du plafond constitutionnel de 120 jours de séance par session ordinaire ;
- éviter le plus possible que la tenue des séances publiques n'interfère avec les réunions d'autres organes de l'Assemblée, en particulier les groupes politiques et les commissions ;
- permettre aux députés d'exercer dans les meilleures conditions leurs autres activités, notamment celles liées au travail qu'ils doivent accomplir dans leur circonscription ainsi qu'aux autres mandats électifs qu'ils peuvent détenir.

La diversité de ces objectifs et la variation dans le temps des contraintes qui en découlent expliquent que l'organisation de la « semaine parlementaire » résulte autant de la coutume ou de l'accord des différents acteurs concernés (Président de l'Assemblée nationale, Gouvernement, groupes politiques de la majorité et de l'opposition) que de l'application littérale des textes qui régissent cette matière.

La nouvelle rédaction de l'article 48 de la Constitution, issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, prévoit, outre le partage de la maîtrise de l'ordre du jour entre le Gouvernement et le Parlement, qu'une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. De plus, un jour par mois est réservé 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.

Il résulte du même article qu'une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. En application de l'article 133 du Règlement, la Conférence des présidents fixe les séances de questions au Gouvernement des sessions ordinaires, traditionnellement au début de la séance de l'après-midi du mardi et du mercredi. La session extraordinaire de juillet 2009 a été la première de la Vème République au cours de laquelle une séance hebdomadaire de questions au Gouvernement a été organisée.

Pour le reste, l'article 28 de la Constitution autorise les assemblées à fixer elles-mêmes leurs semaines de séance - en pratique, il s'agit plutôt pour elles de déterminer les semaines durant lesquelles elles ne siègent pas (à l'occasion des périodes de fête ou des campagnes électorales par exemple) - et renvoie à leur règlement le soin de définir les jours et les horaires des séances.

Sur cette base, le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que celle-ci tient séance chaque semaine le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, ainsi que l'après-midi et la soirée du mercredi ainsi que le matin, l'après-midi et la soirée du jeudi. Les horaires des séances sont fixés comme suit : de 9 heures 30 à 13 heures le matin, de 15 heures à 20 heures l'après-midi et de 21 heures 30 à 1 heure le soir.

Pour préserver la nécessaire souplesse du dispositif, le Règlement définit les procédures suivant lesquelles il peut être dérogé à ces règles, tout en respectant la limite énoncée par le deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution : des séances supplémentaires peuvent être tenues sur proposition de la Conférence des présidents ou, de droit, à la demande du Gouvernement.

De même, l'Assemblée peut décider de déroger aux horaires prévus par le Règlement, soit sur proposition de la Conférence des présidents (sur un ordre du jour déterminé), soit sur proposition de la commission saisie au fond ou du Gouvernement pour poursuivre le débat en cours.

Ces facultés de dérogation trouvent particulièrement à s'appliquer au cours de la période où l'Assemblée examine le projet de loi de finances (approximativement du 20 octobre au 20 novembre) puisqu'elle tient séance les vendredis et parfois les lundis, en sus des trois jours prévus par le Règlement, sans qu'il soit exclu qu'elle en tienne éventuellement le samedi et le dimanche si nécessaire.

Fiche n° 26

La fixation de l'ordre du jour et la Conférence des présidents

Points-clés

La rédaction initiale de la Constitution de 1958 faisait du Gouvernement le seul maître de l'ordre du jour prioritaire des assemblées. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 permet désormais un partage de l'ordre du jour entre le Gouvernement et le Parlement.

En pratique, l'ordre du jour est élaboré par la Conférence des présidents.

☞ *Voir également les fiches 22, 23, 27, 45, 46 et 49*

I.– L'ORDRE DU JOUR EST PARTAGÉ ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT

Dans sa rédaction initiale, l'article 48 de la Constitution prévoyait que l'ordre du jour des assemblées comportait, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement avait fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui. Sous réserve des séances réservées, une fois par semaine au moins, aux questions au Gouvernement et une fois par mois, à un ordre du jour fixé par chaque assemblée, cet ordre du jour prioritaire pouvait occuper tout le temps de séance disponible.

La nouvelle rédaction de l'article 48 issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, dispose que l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée et instaure un partage de l'ordre du jour entre le Gouvernement et le Parlement.

L'ordre du jour est établi par la Conférence des présidents par séquences de quatre semaines, dans le respect des priorités définies par l'article 48 de la Constitution.

Ainsi, afin d'assurer au pouvoir exécutif la possibilité de mettre en œuvre les réformes législatives qu'il estime primordiales dans des délais raisonnables, une fraction d'ordre du jour, dans la limite de deux semaines de séance sur quatre, a été préservée au bénéfice exclusif du Gouvernement. Selon la Constitution, le Gouvernement a la faculté de déterminer les projets et propositions de loi qu'il désire voir figurer à l'ordre du jour de ces deux semaines et de fixer l'ordre dans

lequel ils seront examinés. Sur cette liste de textes et sur cet ordre, ni la Conférence des présidents, ni l'Assemblée n'ont à se prononcer.

Ayant le droit de fixer cette partie de l'ordre du jour, le Gouvernement est libre également de le modifier. Il suffit d'une lettre adressée au Président de l'Assemblée ou même - ce qui est beaucoup plus rare - d'une simple déclaration faite en séance publique par un membre du Gouvernement pour changer l'ordre des textes inscrits, retirer un texte de l'ordre du jour, voire, à titre exceptionnel, inscrire un texte qui n'était pas prévu.

L'Assemblée, quant à elle, fixe l'ordre du jour des deux semaines restantes. Une semaine est ainsi consacrée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, la seconde semaine étant consacrée à l'examen des textes qu'elle souhaite voir débattus (semaine dite de l'Assemblée). La Conférence des présidents établit des propositions que le Président de l'Assemblée soumet à l'Assemblée. Celle-ci se prononce par un vote sur l'ensemble, aucun amendement n'étant recevable.

Le programme de travail ainsi élaboré est publié au *Journal officiel* et sur le site de l'Assemblée nationale.

II.– LES EXCEPTIONS AU PRINCIPE

1. – LA PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE EST PRÉSERVÉE POUR CERTAINS TEXTES

Le troisième alinéa de l'article 48 prévoit l'inscription à l'ordre du jour par priorité de certains textes, à la demande du Gouvernement et en dehors des semaines qui lui sont normalement réservées :

- les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale ;
- les projets et propositions de loi adoptés par la première assemblée transmis depuis six semaines au moins ;
- les projets de loi relatifs aux états de crise ;
- les demandes d'autorisation de l'article 35 de la Constitution relatives à une intervention des forces armées à l'étranger pour une durée de plus de quatre mois ou à une déclaration de guerre.

En ce qui concerne les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale, il est nécessaire de permettre leur inscription par priorité à l'ordre du jour, dans la mesure où leur examen doit avoir lieu dans des délais très stricts, imposés par le texte constitutionnel (cf. articles 47 et 47-1 de la Constitution).

Le Gouvernement peut également demander à une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée « *depuis six semaines au moins* » d'inscrire ce texte à l'ordre du jour par priorité. Cette inscription permet d'assurer la poursuite

de l'examen d'un texte dans les meilleurs délais, sans que les conséquences d'un ordre du jour partagé puissent ralentir à l'excès la navette parlementaire. Cette inscription à l'ordre du jour est applicable non seulement au cas d'un texte adopté mais également au cas d'un texte rejeté par l'autre assemblée.

Dans la mesure où une compétence générale de principe est désormais conférée à la Conférence des présidents par le premier alinéa de l'article 48 du Règlement, le Gouvernement informe la Conférence des présidents avant d'inscrire des textes à l'ordre du jour au plus tard la veille de la réunion de celle-ci.

2. – LE RESPECT DES DÉLAIS PRÉVUS PAR LA CONSTITUTION

La révision constitutionnelle a substantiellement modifié l'article 42 de la Constitution en prescrivant l'examen en séance publique des textes élaborés par les commissions. Afin de permettre aux commissions d'examiner les textes qui leur sont soumis dans des conditions raisonnables, un délai minimal a été défini par la Constitution entre le dépôt et la discussion en séance publique.

Ainsi, la discussion, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi, ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Dans le cas d'un texte transmis par l'autre assemblée, ce délai est ramené à quatre semaines à compter de la transmission. Il ne s'applique pas aux textes prévus à l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, ni à ceux soumis à la procédure accélérée de l'article 45 de la Constitution.

Aux termes de l'article 46, alinéa 2 de la Constitution, les mêmes délais s'appliquent aux lois organiques sauf si la procédure accélérée est engagée. Dans ce cas, un délai de quinze jours doit s'écouler entre le dépôt d'un texte de caractère organique et sa discussion par la première assemblée saisie.

La discussion des motions de censure (article 49, alinéas 2 et 3 de la Constitution) doit avoir lieu au plus tard le troisième jour de séance suivant l'expiration du délai constitutionnel de quarante-huit heures consécutif au dépôt. Cette date est fixée par la Conférence des présidents. Par ailleurs, l'article 51 de la Constitution dispose que « *la clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49* ». À cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit.

3. – LES QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

L'article 48, alinéa 2 dispose que : « *une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 9, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement* ».

En pratique, les séances de questions se répartissent entre les questions au Gouvernement, les questions orales sans débat et les questions à un ou plusieurs ministre sur les politiques qu'ils conduisent. Les premières ont lieu deux fois par semaine à l'Assemblée nationale : les mardi et mercredi après-midi, la première heure de séance est consacrée aux questions d'actualité au Gouvernement. Les questions orales sans débat sont organisées les mardi et jeudi matin lors de la semaine réservée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Enfin, les séances de questions à un ministre, dont la durée est généralement fixée à 1 h 30, sont organisées lors de cette même semaine réservée au contrôle.

4. – L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ AUX GROUPES D'OPPOSITION OU MINORITAIRES

La reconnaissance des droits accordés aux groupes d'opposition ou minoritaires par l'article 51-1 de la Constitution est la conséquence directe de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. L'article 48, alinéa 5 de la Constitution dispose que : « *une séance par mois est réservée 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* ».

La place accordée à l'opposition dans la fixation de l'ordre du jour est très sensiblement améliorée. En effet, l'ordre du jour prioritaire accordé à l'opposition correspond à « *un jour de séance par mois* ». Ainsi, alors que les groupes appartenant à l'opposition bénéficiaient, aux termes de l'ancien Règlement, de sept séances d'initiative parlementaire par session, ils devraient bénéficier de vingt-sept séances d'initiative parlementaire par session (à raison de trois séances par jour).

La Conférence des présidents arrête l'ordre du jour de cette journée sur le fondement des propositions d'inscription formulées par le groupe d'opposition ou minoritaire.

III.– LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

La Conférence des présidents est l'organe compétent pour préparer l'organisation du travail de l'Assemblée nationale en séance publique. Elle est réunie à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, une fois par semaine, généralement le mardi matin, davantage si nécessaire.

1. – COMPOSITION

La Conférence des présidents est composée, outre le Président, des six vice-présidents de l'Assemblée, des huit présidents des commissions permanentes, du rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, du président de la commission des affaires européennes et

des présidents des groupes politiques. Les présidents des commissions spéciales peuvent être convoqués à la Conférence sur leur demande.

Le Gouvernement y est représenté par un de ses membres, généralement le ministre chargé des relations avec le Parlement qui transmet à la Conférence les prévisions du Gouvernement pour les semaines de séance qui lui sont réservées par priorité.

2. – RÔLE

La nouvelle rédaction de l'article 48 de la Constitution pose le principe de la fixation de l'ordre du jour par l'Assemblée. Il revient donc à la Conférence des présidents d'établir le programme de travail en tenant compte des limites déterminées par la Constitution.

En premier lieu, la Conférence des présidents est informée par le Gouvernement de ses prévisions indicatives sur l'utilisation de la session : à cet effet, le ministre des relations avec le Parlement lui communique, avant l'ouverture de la session ou après la formation du Gouvernement, les semaines qu'il prévoit de réserver, au cours de la session, pour l'examen des textes et les débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

Ensuite, l'ordre du jour est établi pour chaque séquence de quatre semaines par la Conférence des présidents. En raison de la priorité constitutionnelle qui est reconnue au Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour (alinéas 2 et 3 de l'article 48 de la Constitution), la Conférence des présidents n'a pas à statuer sur le programme de travail qui lui est présenté pour les deux semaines réservées au gouvernement ou pour les textes relevant de la priorité gouvernementale. Toutefois, même pour cette partie de l'ordre du jour, la réunion de la Conférence des présidents fournit l'occasion d'échanges de vues qui peuvent conduire le Gouvernement, en complément des consultations préalables auxquelles il a procédé, à aménager les prévisions qu'il avait d'abord retenues.

Pour les deux autres semaines, la Conférence dispose d'une grande liberté pour élaborer un ordre du jour.

Les présidents des groupes et ceux des commissions peuvent faire des propositions d'inscription à l'ordre du jour lorsqu'il s'agit d'une semaine relevant de l'Assemblée : leurs propositions doivent être adressées au Président de l'Assemblée au plus tard quatre jours avant la tenue de la Conférence. Pour les semaines de contrôle, chaque groupe d'opposition ou minoritaire a droit à l'inscription d'un sujet d'évaluation et de contrôle.

La Conférence des présidents est aussi appelée à arrêter, pour la durée de la session, le calendrier des séances mensuelles réservées par priorité à un ordre du jour réservé à l'initiative des groupes d'opposition ou groupes minoritaires (article 48, alinéa 5, de la Constitution). Les séances sont réparties, au début de chaque session, entre les groupes d'opposition et groupes minoritaires en fonction de

leur importance numérique, chaque groupe disposant au moins de trois séances par session ordinaire.

La Conférence des présidents décide de l'organisation de la discussion générale des textes ou des débats inscrits à l'ordre du jour, en répartissant notamment les temps de parole qui seront accordés aux orateurs, quel que soit le cadre – gouvernemental ou d'initiative parlementaire – dans lequel ces textes et débats s'insèrent.

En outre, en application de l'article 45 de la Constitution, les Conférences des présidents des deux assemblées peuvent décider conjointement de s'opposer à la mise en œuvre de la procédure accélérée.

Le Règlement donne enfin compétence à la Conférence des présidents pour :

- fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte (temps législatif programmé) ;
- organiser les séances de questions orales, qu'il s'agisse des questions orales sans débat ou des deux séances hebdomadaires de questions au Gouvernement;
- élaborer les conditions et la durée de la discussion du projet de loi de finances annuelle tant pour la première partie de cette discussion que pour l'examen des missions de la seconde partie ;
- décider qu'il sera procédé « au vote solennel », par scrutin public, sur l'ensemble des textes importants et fixer à l'avance la date de ces votes ;
- fixer le jour d'examen des motions de censure et organiser leur discussion.

Fiche n° 27

Le ministre chargé des relations avec le Parlement

Points-clés

Créé sous la IVème République et institutionnalisé sous la Vème République, le ministère chargé des relations avec le Parlement est l'intermédiaire chargé de faciliter les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif. Ce département ministériel ne dispose pas d'une structure administrative propre.

Il participe à l'organisation du travail gouvernemental et joue un rôle central dans l'élaboration de l'ordre du jour du Parlement.

☞ *Voir également les fiches 25 et 26*

Ayant vu le jour au lendemain de la Seconde guerre mondiale, apparaissant dans quelques Gouvernements sous la IVème République, la fonction de ministre chargé des relations avec le Parlement est devenue, sous la Vème République, incontournable dans le fonctionnement des institutions. Alors que, depuis 1958, le Gouvernement a vu ses capacités à intervenir dans le processus législatif se renforcer considérablement, il a semblé nécessaire qu'un de ses membres non seulement assure la coordination du travail gouvernemental en ce domaine mais joue aussi un rôle de médiation entre les ministres et les parlementaires, en particulier ceux appartenant à la majorité qui soutient le Gouvernement.

I.– LE MINISTRE CHARGÉ DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT JOUE UN RÔLE IMPORTANT DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

1. – IL COORDONNE LE PROGRAMME LÉGISLATIF DU GOUVERNEMENT

La mise en œuvre de la politique gouvernementale passe notamment par le vote de lois. La détermination de la partie législative de l'ordre du jour des assemblées repose pour partie sur le ministre chargé des relations avec le Parlement qui doit tenir compte à la fois des souhaits des ministres et de la charge de travail du Parlement. À ce titre, il doit être informé de l'état

d'avancement des projets de ses collègues du Gouvernement et de l'ordre du jour déterminé par les assemblées.

Afin de pouvoir apprécier les conséquences des différents projets gouvernementaux et les difficultés techniques ou politiques qui pourraient apparaître lors des débats parlementaires, il est représenté aux réunions interministérielles destinées à harmoniser les positions des différents ministères.

Il participe également aux réunions d'arbitrage destinées à sélectionner les projets voire les propositions de loi à inscrire à l'ordre du jour des assemblées et à déterminer le calendrier d'examen de ces textes.

Il est associé à l'élaboration de la partie législative du Conseil des ministres, ce qui lui permet d'établir un calendrier prioritaire des projets de loi et de proposer leur inscription à l'ordre du jour de l'une ou l'autre assemblée.

2. – IL JOUE UN RÔLE DE MÉDIATION POLITIQUE ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

D'une manière générale, le ministre chargé des relations avec le Parlement doit faciliter les relations entre les ministres et les parlementaires. Il doit notamment prévenir la survenance de difficultés entre le Gouvernement et sa majorité.

À ce titre, il participe aux réunions des groupes politiques de la majorité, auxquels il transmet des informations sur l'activité gouvernementale, ce qui lui permet d'alerter ses collègues sur les réactions des groupes et les positions des élus. Il est traditionnellement également présent dans les réunions des principaux responsables de la majorité.

II.– LE MINISTRE CHARGÉ DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT PARTICIPE À LA PROGRAMMATION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE ET S'ASSURE DE LA DISPONIBILITÉ DES MINISTRES POUR RÉPONDRE AUX DEMANDES DU PARLEMENT

1. – IL CONTRIBUE À L'ÉLABORATION DE L'ORDRE DU JOUR

Le ministre chargé des relations avec le Parlement assiste aux réunions de la Conférence des présidents organisées dans chacune des assemblées - chaque semaine à l'Assemblée nationale et toutes les deux semaines en moyenne au Sénat - et qui réunissent autour du Président de l'assemblée concernée les vice-présidents, les présidents des commissions permanentes voire des commissions spéciales, le rapporteur général de la commission des finances, le président de la commission des affaires européennes et les présidents des groupes politiques, afin d'établir l'ordre du jour de l'assemblée.

Si, avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Gouvernement bénéficiait, en application de l'article 48 de la Constitution, d'une maîtrise quasi totale de l'ordre du jour des assemblées, il partage désormais cette compétence avec chaque assemblée. Seules deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité aux textes et débats dont le Gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour, tandis que les deux semaines restantes sont consacrées à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée sur proposition de la Conférence des présidents – une de ces deux semaines étant réservée au contrôle de l'action du Gouvernement. Il convient toutefois de préciser que le Gouvernement peut toujours faire inscrire par priorité à l'ordre du jour plusieurs catégories de textes, dont les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Avant l'ouverture de la session, le ministre chargé des relations avec le Parlement informe, à titre indicatif, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale des semaines que le Gouvernement entend retenir pour l'inscription de ses textes ; puis, au commencement de chaque séquence de huit semaines, la Conférence des présidents établit une programmation prévisionnelle.

La veille des Conférences des présidents, le ministre chargé des relations avec le Parlement adresse les demandes d'inscription prioritaire du Gouvernement à l'ordre du jour pour les semaines qui lui sont réservées. Lors de la Conférence, il veille à la bonne articulation entre l'inscription de textes et de débats à l'ordre du jour des semaines réservées à chaque assemblée et l'agenda des ministres concernés.

Le Gouvernement peut, à tout moment, demander des modifications de l'ordre du jour des assemblées en vertu des pouvoirs qu'il tient de l'article 48 de la Constitution, c'est-à-dire pour ce qui concerne les semaines réservées au Gouvernement et les textes qu'il peut inscrire par priorité, et ce par lettre rectificative ou par déclaration en séance publique. Dans cette hypothèse, l'information du Parlement est, le plus souvent, assurée par le ministère chargé des relations avec le Parlement – la Conférence des présidents pouvant être réunie.

2. – IL S'ASSURE DE LA DISPONIBILITÉ PERMANENTE DU GOUVERNEMENT POUR RÉPONDRE AUX DEMANDES DU PARLEMENT

Lors des débats législatifs, il veille à la présence permanente du Gouvernement en séance en s'assurant notamment de la présence des ministres compétents lors des débats qui les concernent.

Il joue le même rôle lors des séances de questions et de débats en recueillant, le cas échéant, les questions des parlementaires et en organisant les modalités de la réponse du Gouvernement.

Enfin, il veille – en liaison avec le secrétariat général du Gouvernement et le cabinet du Premier ministre – à ce que les ministres répondent avec diligence aux questions écrites que leur posent les parlementaires.

3. – IL SUIT LES DÉBATS

Le ministre chargé des relations avec le Parlement est très présent lors des séances des assemblées. Il lui arrive de suppléer des collègues absents lors des séances de questions notamment.

Il veille au bon déroulement des débats et il lui revient également de conseiller les membres du Gouvernement sur l'attitude à tenir dans telle ou telle circonstance. Il participe ainsi à la mise en œuvre des instruments du parlementarisme rationalisé (engagement de la procédure accélérée, irrecevabilités, vote bloqué, seconde délibération, engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte, etc.).

Fiche n° 28

Le secrétariat général du Gouvernement

Points-clés

Créé en 1935, le secrétariat général du Gouvernement est un organisme administratif léger (ses effectifs comprennent une centaine d'agents), relevant du Premier ministre et placé sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement.

Chargé d'assurer le bon fonctionnement et la régularité de l'action gouvernementale, il est, à ce titre, un interlocuteur privilégié des services de l'Assemblée nationale.

☞ *Voir également les fiches 2 et 3*

I.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, ORGANE ADMINISTRATIF CHARGÉ D'ASSURER LE BON FONCTIONNEMENT ET LA RÉGULARITÉ DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

Les missions du secrétariat général du Gouvernement peuvent se décomposer en quatre rubriques :

- l'organisation du travail gouvernemental et le respect des procédures ;
- le conseil juridique du Gouvernement ;
- la continuité de l'action gouvernementale en cas de formation d'un nouveau Gouvernement ;
- la supervision des services du Premier ministre.

1. – L'ORGANISATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

Le secrétariat général du Gouvernement intervient à toutes les étapes de l'élaboration des décisions du Gouvernement.

Tout d'abord, il convoque les réunions interministérielles, établit un compte rendu qu'il conserve et diffuse. À ce titre, le secrétariat général du Gouvernement se comporte comme le « greffier de la République ».

Il a également la charge de transmettre aux formations consultatives du Conseil d'État les textes les plus importants (lois, ordonnances, etc.), d'exposer le point de vue du Gouvernement et de veiller à la cohérence des interventions des différents ministères, ainsi que de suivre l'évolution des débats. Un chargé de mission assiste aux délibérations du Conseil d'État, afin de veiller à la cohérence des interventions des représentants des ministères. Le secrétariat général du Gouvernement est particulièrement attentif aux prises de positions juridiques du Conseil d'État afin d'éviter une censure ultérieure du texte, soit à la suite d'un recours contre un décret, par les formations contentieuses du Conseil d'État lui-même, soit à la suite d'un recours contre une loi, par le Conseil constitutionnel.

Le secrétariat général du Gouvernement assure aussi le secrétariat du Conseil des ministres en intervenant pour préparer l'ordre du jour et les dossiers des questions qui y sont inscrites et enfin pour relever les décisions prises.

2. – LE CONSEIL JURIDIQUE DU GOUVERNEMENT

Le secrétariat général du Gouvernement a un rôle de conseil juridique à l'égard du cabinet du Premier ministre et des autres ministères.

Les membres du secrétariat général du Gouvernement et notamment les chargés de mission examinent la correction juridique et formelle des textes qui passent entre leurs mains.

Le secrétariat général du Gouvernement peut être consulté par les ministres ou leurs cabinets sur certaines questions juridiques sur lesquelles ils souhaitent avoir l'avis d'un organe détenant une « expertise horizontale ».

En liaison avec les ministères concernés, le secrétariat général du Gouvernement défend devant le Conseil d'État les décrets faisant l'objet d'un recours contentieux. Il assure également une « veille constitutionnelle » à tous les stades de la procédure sur les problèmes de constitutionnalité soulevés par un texte et établit en cas de saisine du Conseil constitutionnel la rédaction des observations du Gouvernement.

Enfin, le secrétariat général du Gouvernement assure la diffusion de la documentation juridique auprès des ministères et rédige notamment les circulaires du Premier ministre relatives à l'interprétation des textes.

3. – LES COMPÉTENCES PARTICULIÈRES DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT LORS DE LA FORMATION D'UN NOUVEAU GOUVERNEMENT

Le secrétariat général du Gouvernement est un organisme administratif permanent : ses membres ne sont pas remplacés lorsque le Premier ministre quitte ses fonctions.

C'est d'ailleurs au secrétariat général du Gouvernement qu'il appartient de « guider » le nouveau Gouvernement lors de son installation. Il est le garant de la continuité de l'action gouvernementale à travers les changements politiques.

Il prépare les décrets d'attribution et de délégation qui définissent les compétences de chaque membre du Gouvernement, affecte les moyens logistiques (immeubles, bureaux, etc.) aux nouvelles équipes ministérielles et leur apporte toutes informations utiles (sur l'état des lieux de telle ou telle réforme, sur les procédures du travail gouvernemental).

4. – LA SUPERVISION DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE

Le secrétaire général du Gouvernement dirige également l'ensemble des services dépendant du Premier ministre et s'efforce de jouer un rôle moteur dans le domaine de la modernisation de l'administration.

II.– LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, INTERLOCUTEUR PRIVILÉGIÉ DES SERVICES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Si le secrétariat général du Gouvernement joue un rôle majeur dans la vie du Parlement en assurant la publication et la transmission aux assemblées des informations relatives à l'organisation des sessions et des séances (décret de convocation des sessions extraordinaires, demande de l'autorisation de prolonger une opération militaire extérieure au-delà de quatre mois…), il tient également une place centrale dans le processus législatif et est un interlocuteur privilégié du Parlement dans l'accomplissement d'une multitude de tâches qui constituent une part non négligeable du travail parlementaire.

1. – LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, UN ACTEUR DISCRET MAIS INCONTOURNABLE DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Le secrétariat général du Gouvernement assure, en relation avec le ministre chargé des relations avec le Parlement et le ministre chargé de défendre un texte devant le Parlement, la préparation du décret de présentation du projet de loi et le suivi de la procédure législative. C'est à lui que revient la responsabilité de déposer « physiquement » le texte sur le bureau des assemblées parlementaires. Concrètement, depuis avril 2008, ce dépôt se fait par voie électronique : le projet est envoyé, par courriel, au service de la séance de l'assemblée concernée.

En outre, l'article 115 du Règlement de l'Assemblée nationale précise que lorsque cette dernière adopte sans modification un projet ou une proposition de loi votés par le Sénat, le Président de l'Assemblée *« en transmet le texte définitif au Président de la République, aux fins de promulgation, par l'intermédiaire du Secrétariat général du Gouvernement »*. Il appartient alors au secrétariat général

du Gouvernement de recueillir les signatures prévues par la Constitution et d'assurer la publication du texte au *Journal officiel*. En cas de saisine du Conseil constitutionnel, le secrétariat général du Gouvernement a un rôle important puisqu'il est chargé de présenter les observations du Gouvernement sur le recours contre la loi votée.

De même, après l'adoption d'une loi, le secrétariat général du Gouvernement veille à ce que les décrets d'application, c'est-à-dire ceux nécessaires à la fixation de tous les détails que la loi n'a pu régler, soient pris dans un délai raisonnable et en rend compte au Premier ministre.

2. – LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, INTERLOCUTEUR PRIVILÉGIÉ DU PARLEMENT

Sa mission de « secrétariat » du travail gouvernemental et son rôle dans le respect des procédures conduisent le secrétariat général du Gouvernement à être le point de passage obligé des relations entre le Gouvernement et l'Assemblée dans l'accomplissement d'une multitude de tâches et d'opérations qui constituent le travail parlementaire.

Le secrétariat général du Gouvernement intervient notamment dans la procédure des questions écrites. Dans ce domaine il centralise les réponses des différents ministères, contrôle leur contenu et les transmet aux assemblées pour publication au *Journal officiel*. Ce rôle de centralisation vaut aussi en ce qui concerne la transmission au Parlement des rapports prévus par de nombreux textes : par exemple, une administration ne saurait, d'elle-même, envoyer un rapport au Parlement prévu par la loi. Elle doit obligatoirement passer par l'intermédiaire du secrétariat général du Gouvernement qui veillera à la régularité de l'envoi et l'adressera au service de la séance de l'Assemblée concernée qui pourra alors procéder à son dépôt.

Le secrétariat général du Gouvernement veille également à la régularité de la composition des organismes extraparlementaires, c'est-à-dire ceux où des députés et des sénateurs siègent, en cette qualité, en vertu de textes particuliers. Les représentants du Parlement y sont généralement nommés par le Président ou par les commissions permanentes.

La nomination de parlementaires en mission, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, transite, elle aussi, par le secrétariat général du Gouvernement qui assure la publicité du décret de nomination en mission et procède à l'information de l'assemblée dans laquelle est élu le parlementaire concerné.

Enfin, il en va de même pour les demandes d'avis sur certaines nominations envisagées par l'exécutif. En effet, l'article 13 de la Constitution, dans sa rédaction issue de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, dispose que la loi organique détermine la liste de certains emplois ou fonctions *« pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la*

vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée ». La procédure implique une saisine par le Premier ministre, laquelle, dans les faits, s'effectue par l'intermédiaire du secrétariat général du Gouvernement.

Fiche n° 29

Le Règlement de l'Assemblée nationale

Points-clés

Le Règlement de l'Assemblée nationale constitue sa « loi intérieure ».

Il n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle. Toutefois, certaines de ses dispositions mettent en œuvre des exigences constitutionnelles. Il doit être, en tout état de cause, conforme à la Constitution, aux lois organiques prises pour son application et à l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Adopté et susceptible d'être modifié par une résolution de l'Assemblée nationale, le Règlement organise son fonctionnement interne, précise les procédures de délibération et détermine les règles disciplinaires s'appliquant à ses membres.

Le Président de l'Assemblée nationale a la charge de faire respecter le Règlement en s'appuyant en particulier sur les précédents. En séance, les députés peuvent invoquer ses dispositions par des « rappels au Règlement ».

☞ *Voir également les fiches 19 à 56*

Le Règlement de l'Assemblée nationale a été adopté le 3 juin 1959 et reconnu conforme à la Constitution par une décision du Conseil constitutionnel du 24 juillet. Il constitue une source privilégiée du droit parlementaire bien que son importance ait été réduite en 1958. Ses modalités d'adoption et de modification, son contenu et la manière dont il est appliqué présentent des caractéristiques importantes pour la compréhension de la place et du rôle du Parlement dans les institutions de la Vème République.

I.– LE RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, SOURCE DU DROIT PARLEMENTAIRE

Dans son traité de droit politique, électoral et parlementaire, Eugène Pierre écrivait : « *Le Règlement n'est en apparence que la loi intérieure des assemblées, un recueil de prescriptions destinées à faire procéder avec méthode une réunion où se rencontrent et se heurtent beaucoup d'aspirations contradictoires. En*

réalité c'est un instrument redoutable aux mains des partis ; il a souvent plus d'influence que la Constitution elle-même sur la marche des affaires publiques ». Ce constat énoncé sous la IIIème République est resté parfaitement valable sous la IVème République. En revanche, il ne pourrait plus être fait aujourd'hui tant il est vrai que le constituant de 1958 a cherché à se prémunir contre les excès du parlementarisme constatés sous les régimes précédents.

Si le Règlement reste l'une des sources du droit parlementaire dont la nature juridique mérite d'être précisée, il s'agit d'une source encadrée et contrôlée.

1. – LA NATURE JURIDIQUE DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Comme l'a souligné Paul Bastid en 1954, « *le Règlement, c'est la loi intérieure de chaque chambre, fixée par elle-même. La chambre agit en établissant son règlement non comme une branche du pouvoir législatif mais à titre de corporation autonome dotée d'un pouvoir d'organisation et possédant sur ses membres une autorité disciplinaire* ».

Il appartient à la catégorie juridique des mesures d'ordre intérieur, c'est-à-dire que la validité des règles qu'il édicte est limitée à leur objet interne.

Concernant sa place dans la hiérarchie des normes juridiques, le Conseil constitutionnel juge de façon constante que les dispositions des règlements des assemblées parlementaires n'ont pas, en elles-mêmes, valeur constitutionnelle. Cela signifie notamment qu'une méconnaissance du règlement ne saurait, à elle seule, être invoquée à l'appui d'un recours devant le Conseil constitutionnel.

Certaines dispositions des règlements reflètent, cependant, des exigences constitutionnelles et ne pourraient en conséquence être méconnues sans risquer d'entacher d'irrégularité la procédure législative. En outre, la Constitution peut renvoyer directement au règlement des assemblées : c'est le cas, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, de ses articles 44 (le droit d'amendement s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique), 51-1 (le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition ainsi qu'aux groupes minoritaires) ou 51-2 (les conditions de création des commissions d'enquête sont fixées par le règlement de chaque assemblée).

2. – UNE SOURCE FORTEMENT ENCADRÉE ET CONTRÔLÉE

En vertu de l'article 61 de la Constitution, les règlements des assemblées parlementaires doivent être conformes à la Constitution.

Cette précision marque une rupture avec la tradition constitutionnelle française qui, en application du principe d'autonomie des assemblées parlementaires,

réservait à ces dernières une compétence exclusive sur leurs règlements. Michel Debré assume ce changement dans ses mémoires : « *Le contrôle des règlements des Assemblées est une mesure capitale… Mon expérience m'avait permis de constater à quel point les règlements ajoutent à la Constitution et dans un sens souvent déplorable pour l'autorité gouvernementale et la valeur du travail législatif* ». C'est pourquoi, écrit-il : « *Une dernière précaution a été prise. Les règlements des Assemblées parlementaires, avant leur mise en application, seront soumis au Conseil constitutionnel qui reçoit ainsi le pouvoir d'annuler les articles contraires à la loi fondamentale et à son esprit* ».

Désormais, comme l'écrit Jean Gicquel, « *les assemblées ne sont plus maîtres chez elles* ».

Les textes qui s'imposent aux règlements des assemblées sont à la fois nombreux et importants par leur contenu.

Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que l'exigence de conformité à la Constitution s'étendait aux dispositions des lois organiques relatives au Parlement prises pour son application. Or ces dernières qui, pour leur grande majorité, ont été prises par ordonnance dans les quatre mois suivant la promulgation de la Constitution, sont particulièrement nombreuses et concernent des domaines aussi importants que la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités, les conditions d'élection des personnes appelées à remplacer les députés en cas de vacance du siège, la réglementation des délégations de vote ou le vote des lois de finances. La loi organique du 15 avril 2009 traite en outre des conditions de dépôt et d'examen des amendements.

Le Conseil constitutionnel considère également que l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui a valeur législative simple, s'impose aux règlements des assemblées. Cette précision est importante puisque ce texte, outre des dispositions traditionnelles sur les locaux affectés aux assemblées, leur autonomie financière ou leur responsabilité civile, contient d'autres règles relatives, par exemple, aux commissions d'enquête, aux pétitions, aux délégations parlementaires ou à la consultation du Conseil d'État sur une proposition de loi.

Le contrôle obligatoire et préalable du Conseil constitutionnel a été appliqué à 69 reprises entre 1959 et 2009. Les grands axes de la jurisprudence ont été fixés dès les décisions relatives aux règlements définitifs des assemblées au printemps 1959. Quant à l'étendue de ce contrôle, Pierre Avril et Jean Gicquel soulignent dans leur manuel de droit parlementaire que : « *La jurisprudence du Conseil constitutionnel considère que les dispositions du Règlement faisant application d'une règle constitutionnelle doivent en respecter strictement la lettre, sans rien y ajouter ni en retrancher, tandis qu'il suffit que les dispositions qui n'entrent pas directement dans le champ des prévisions constitutionnelles ne soient pas contraires à celles-ci* ».

II.– LES MODALITÉS D'ADOPTION ET DE MODIFICATION DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En la matière, l'initiative appartient aux seuls députés en vertu du principe d'autonomie des assemblées. Cette initiative se concrétise par le dépôt d'une proposition de résolution qui, pour être recevable, doit, d'après l'article 82 du Règlement de l'Assemblée nationale, formuler « *des mesures et décisions d'ordre intérieur qui, ayant trait au fonctionnement et à la discipline de l'Assemblée, relèvent de sa compétence exclusive* ».

La procédure d'examen est celle qui est applicable aux propositions de loi en première lecture. Une fois déposée, la proposition de résolution est examinée par la commission des lois puis adoptée en séance publique.

Les dispositions des articles 34, 40 et 41 de la Constitution (irrecevabilité financière et respect du domaine de la loi) ne sont pas applicables à ces résolutions.

Depuis son entrée en vigueur (laquelle a nécessité trois décisions du Conseil constitutionnel entre mai et juillet 1959), le Règlement de l'Assemblée nationale a été modifié à 32 reprises.

Parmi les modifications les plus récentes, on évoquera notamment celle du 26 janvier 1994 qui visait à améliorer le travail législatif en revalorisant le rôle des commissions, en réduisant la place de la séance publique et en renforçant les procédures de contrôle ; celle du 10 octobre 1995 qui a tiré les conséquences de la révision constitutionnelle d'août 1995 ; celle du 3 octobre 1996 qui a introduit des précisions relatives aux lois de financement de la sécurité sociale et aux pouvoirs de contrôle des commissions.

Sous la XIIème législature, on mentionnera la résolution du 26 mars 2003 autorisant la Conférence des présidents à créer, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale, des missions d'information et reconnaissant à l'opposition le droit de disposer du poste de rapporteur ou de président d'une commission d'enquête, créée à son initiative ; celle du 12 février 2004 qui a prévu la présentation d'un rapport sur la mise en application des lois six mois après leur entrée en vigueur ou des recommandations des commissions d'enquête six mois après la publication des rapports de ces dernières ; celle du 7 juin 2006 qui a limité la durée de présentation des motions de procédure et fixé à la veille à 17 heures le délai de dépôt des amendements.

La plupart des modifications du Règlement ne portaient cependant que sur quelques articles : six résolutions seulement ont modifié plus de dix articles. Ces chiffres méritent d'être rapprochés de ceux qui se rapportent à la résolution adoptée le 27 mai 2009 : près de cent cinquante articles ont alors été modifiés, insérés ou abrogés. Cette réforme, sans équivalent depuis cinquante ans, a mis en œuvre la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et procédé à une actualisation de l'ensemble du Règlement.

III.– LE CONTENU DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

D'une manière générale, les règlements des assemblées parlementaires sont destinés à organiser le fonctionnement interne des assemblées, à préciser les procédures de délibération et à déterminer les règles disciplinaires s'appliquant à leurs membres.

Le Règlement de l'Assemblée nationale comporte 200 articles répartis en trois titres.

Le titre Ier est relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée et comporte des dispositions relatives au Bureau, à la Présidence, aux groupes politiques, aux commissions, aux nominations, à la Conférence des présidents, à l'ordre du jour, à la tenue des séances plénières, aux modes de votation et à la discipline.

Le titre II traite de la procédure législative et aborde successivement la procédure législative ordinaire, la procédure législative applicable aux révisions constitutionnelles, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale (dont la discussion porte encore sur le texte du Gouvernement ou sur le texte transmis par l'autre assemblée) et les procédures spéciales (propositions de référendum, consultations outre-mer, motions relatives aux adhésions à l'Union européenne, lois organiques, traités et accords internationaux, déclarations de guerre et interventions militaires extérieures).

Le titre III concerne le contrôle parlementaire et décrit les procédures d'information, d'évaluation et de contrôle (déclarations du Gouvernement, questions, résolutions au titre de l'article 34-1 de la Constitution, commissions d'enquête, contrôle budgétaire, comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, affaires européennes), la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement et celle de la responsabilité pénale du Président de la République et des membres du Gouvernement (Haute Cour et Cour de justice de la République).

En application de ses articles 14 et 17, le Règlement de l'Assemblée nationale est précisé et complété par l'Instruction générale du Bureau.

IV.– L'APPLICATION DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le Président de l'Assemblée nationale fait respecter les dispositions du Règlement. Comme l'expliquait Eugène Pierre dans son ouvrage précité, « *c'est à lui qu'appartiennent l'interprétation des textes et leur application aux cas divers qui peuvent se présenter* ». Dans cette tâche, il s'inspire souvent des pratiques antérieures (les « précédents »). Les députés peuvent à tout moment appeler au respect du Règlement en procédant à des rappels au Règlement.

1. – LES PRÉCÉDENTS

Il peut arriver au cours d'une séance publique que survienne une difficulté liée à l'application du Règlement. Dans cette hypothèse, le Président se réfère souvent aux précédents afin de voir comment cette difficulté a pu être traitée dans le passé. Le service de la séance tient à jour un registre des précédents. Le recours aux précédents peut être utile pour éviter les décisions improvisées dans le feu de l'action mais il n'est pas obligatoire. Par ailleurs, même si les précédents permettent de dégager une « jurisprudence » bien établie pour un cas donné, celle-ci ne s'impose pas au Président qui, en toute hypothèse, conserve une entière liberté de décision.

En pratique, il convient de constater que les précédents jouent un rôle important dans l'application des dispositions du Règlement.

2. – LES RAPPELS AU RÈGLEMENT

Les députés peuvent à tout moment faire un rappel au Règlement ; ils disposent pour ce faire de deux minutes. La parole leur est accordée soit sur-le-champ soit à la fin de l'intervention de l'orateur. Ces demandes ont priorité sur la question principale et suspendent la discussion.

Les rappels au Règlement doivent concerner le Règlement ou le déroulement de la séance. Ils ne peuvent remettre en question l'ordre du jour fixé. Si ces règles ne sont pas respectées, le Président peut retirer la parole à l'orateur.

Les rappels au Règlement sont régis par l'article 58 du Règlement. Il peut arriver que le Président réponde en annonçant qu'il saisira le Bureau ou la Conférence des présidents de la difficulté énoncée. Dans la pratique, les rappels au Règlement sont souvent utilisés pour évoquer un événement sans lien évident avec la discussion en cours ou pour retarder une discussion. Ils peuvent alors s'apparenter à une tentative d'obstruction. Il s'agit d'un droit des députés que les Présidents doivent gérer avec doigté.

Dans le cadre de la procédure du temps législatif programmé, qui repose sur l'attribution globale d'un temps de parole maximum à chacun des groupes politiques, le temps consacré aux rappels au règlement est décompté dès lors que le Président considère qu'ils n'ont manifestement aucun rapport avec le Règlement ou le déroulement de la séance. Dans sa décision du 25 juin 2009 le Conseil constitutionnel a cependant jugé « *que, si la fixation de délais pour l'examen d'un texte en séance permet de décompter le temps consacré notamment aux demandes de suspension de séance et aux rappels au Règlement, les députés ne peuvent être privés de toute possibilité d'invoquer les dispositions du Règlement afin de demander l'application de dispositions constitutionnelles* ».

LES FONCTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les fonctions législatives

Fiches

30. La loi, expression de la compétence législative du Parlement

31. Le domaine de la loi

32. La procédure législative

33. L'initiative gouvernementale

34. L'initiative parlementaire

35. L'examen des textes en commission

36. La séance plénière

37. Le dossier du Président, cas d'un dossier législatif

38. L'exercice du droit d'amendement

39. L'irrecevabilité financière – article 40 de la Constitution

40. Le contrôle de constitutionnalité des lois

41. L'examen parlementaire des lois de finances

42. L'examen parlementaire des lois de financement de la sécurité sociale

43. La ratification des traités

44. La révision de la Constitution

45. Les votes à l'Assemblée nationale

Fiche n° 30

La loi, expression de la compétence législative du Parlement

Points-clés

La loi est l'expression de la volonté générale.

L'initiative des lois appartient au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Outre les lois dites « ordinaires », il existe d'autres catégories de lois prévues par la Constitution. Des règles et des procédures particulières s'appliquent à chacune de ces catégories.

Toutes les lois, sauf les lois référendaires, sont adoptées par le Parlement.

La loi d'habilitation, en permettant au Gouvernement de recourir aux ordonnances, constitue une exception temporaire au principe de séparation des pouvoirs puisque l'exécutif se trouve habilité à intervenir dans le domaine normalement réservé au législatif.

☞ *Voir également les fiches 31, 32, 33, 34, 40, 43 et 44*

I.– LES LOIS « ORDINAIRES »

« *La loi est un commandement* » disait Portalis, un des auteurs du code civil.

Une approche plus institutionnelle définit la loi comme un texte normatif adopté par le Parlement, promulgué par le Président de la République, le cas échéant après décision du Conseil constitutionnel, et fixant des règles et principes fondamentaux dans les domaines énumérés à l'article 34 de la Constitution. La loi peut également être adoptée par référendum, selon les règles fixées à l'article 11 de la Constitution. L'initiative des lois appartient au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Dans tous les cas, comme le proclame l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi est l'expression de la volonté générale.

Le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé les termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, a lui-même considéré, à partir de 2004, que : « *la loi a pour*

vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ».

La loi peut également être adoptée par référendum, selon les règles fixées à l'article 11 de la Constitution. Par ailleurs, outre les lois dites « ordinaires », il existe d'autres catégories de lois prévues par la Constitution. Des règles et des procédures particulières s'appliquent à chacune de ces catégories.

II.– LES LOIS PARTICULIÈRES VOTÉES PAR LE PARLEMENT

1. – LES LOIS CONSTITUTIONNELLES

Les lois constitutionnelles portent révision de la Constitution selon la procédure déterminée à l'article 89 de la Constitution.

L'initiative d'une révision constitutionnelle appartient au Président de la République, sur proposition du Premier ministre, ainsi qu'aux députés et sénateurs. Le projet ou la proposition de loi constitutionnelle doit être voté dans les mêmes termes par les deux assemblées. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un projet de loi, le Président de la République peut décider de ne pas le soumettre à référendum, mais au Parlement convoqué en Congrès qui l'approuve à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Le champ de la révision constitutionnelle fait l'objet d'une double limitation :

- limitation dans le temps : aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire ou en cas d'intérim de la présidence de la République ;
- limitation de son champ : les lois constitutionnelles ne peuvent remettre en cause la forme républicaine du Gouvernement.

2. – LES LOIS ORGANIQUES

Les lois organiques précisent les modalités d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics dans les cas prévus par la Constitution.

Les projets et propositions de loi tendant à modifier une loi organique ou portant sur une matière à laquelle la Constitution confère un caractère organique doivent comporter dans leur intitulé la mention expresse de ce caractère. Elles ne peuvent contenir de dispositions d'une autre nature.

De fait, le Conseil constitutionnel a jugé qu'une loi organique « *ne peut intervenir que dans les domaines et pour les objets limitativement énumérés par la Constitution* » (décision n° 87-234 DC du 7 janvier 1988) et précisé, que « *l'introduction dans un texte de loi organique de dispositions n'ayant pas cette nature pourrait en fausser la portée* » (décision n° 2005-519 DC du 29 juillet

2005). Toutefois, lorsque des dispositions non organiques sont insérées dans une loi organique, le Conseil se contente de les « déclasser », c'est-à-dire de leur restituer leur valeur de loi ordinaire (ce qui permet de les modifier selon la procédure applicable aux lois ordinaires).

Les projets ou propositions de loi organique sont soumis à une procédure particulière d'adoption :

- comme les lois ordinaires ils ne peuvent être examinés par la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après leur dépôt. Toutefois, en cas d'engagement de la procédure accélérée, subsiste un délai spécifique, fixé à quinze jours, ce qui n'est pas le cas pour les autres lois ;
- il ne peut être présenté aucun amendement ou article additionnel tendant à introduire dans le projet ou la proposition des dispositions ne revêtant pas le caractère organique ;
- en cas de désaccord entre les deux assemblées, la loi organique ne peut être adoptée en dernière lecture par l'Assemblée nationale qu'à la majorité absolue de ses membres ;
- les lois organiques « relatives au Sénat » doivent être adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées. Le Conseil constitutionnel a, en 2009, limité la portée de la notion de lois organiques « relatives au Sénat » aux dispositions qui affectent directement et spécifiquement le Sénat. Une loi n'est pas relative au Sénat lorsque chaque assemblée est concernée par les mêmes dispositions ;
- une loi organique ne peut être promulguée qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de sa conformité à la Constitution.

3. – LES LOIS DE FINANCES

On distingue trois catégories de lois de finances :

- la loi de finances de l'année (souvent appelée loi de finances « initiale ») qui arrête annuellement les ressources, les dépenses et le montant de l'excédent ou du déficit budgétaire de l'État ;
- la loi de finances rectificative qui a notamment pour objet d'ajuster les prévisions de ressources de l'année en cours ou de modifier les dépenses ou leur répartition ;
- la loi de règlement qui constate les résultats financiers de chaque année civile.

En application de l'article 39 de la Constitution, les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il en allait de même des amendements qui, dans ce cadre,

introduisent des mesures nouvelles (décisions n° 76-73 DC du 28 décembre 1976 et n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006).

Le Parlement dispose d'un délai de 70 jours pour se prononcer (40 jours en première lecture à l'Assemblée nationale, 15 ou 20 jours en première lecture au Sénat[1]). Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans ce délai, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnances.

La loi de finances est votée en deux parties distinctes, d'abord celle relative aux ressources et à l'équilibre général, puis celle relative aux dépenses ainsi qu'aux mesures n'ayant pas d'incidence sur l'équilibre. Le projet de loi de finances est soumis à une seule lecture dans chaque assemblée, avant que le Gouvernement puisse provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

4. – LES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Catégorie de lois instituée par la révision constitutionnelle du 22 février 1996, les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de ses prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses. Elles déterminent également les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et prévoient, par catégorie, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base dont elles fixent, par branche, les objectifs de dépenses.

Les lois de financement de la sécurité sociale sont examinées chaque année à l'automne, selon des règles de procédure inspirées de celles des lois de finances. Elles sont soumises en premier lieu à l'Assemblée nationale ; il en va de même des amendements qui, dans ce cadre, introduisent des mesures nouvelles. Le Parlement dispose d'un délai de 50 jours pour se prononcer (20 jours à l'Assemblée en première lecture, 15 jours au Sénat en première lecture) ; si le Parlement ne s'est pas prononcé dans ce délai, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnances.

Les lois de financement de la sécurité sociale comportent désormais quatre parties : la première correspond à la loi de règlement, la seconde à la loi de financement rectificative pour l'année en cours, la troisième regroupe les recettes pour l'année à venir et la quatrième les dépenses.

Des lois de financement rectificatives supplémentaires peuvent en cours d'année modifier les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

(1) Voir les dispositions combinées de l'article 47 de la Constitution et de l'article 40 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001.

5. – LES LOIS DE PROGRAMMATION

Les lois de programmation – qui remplacent les lois dites de « programme » depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 – déterminent les objectifs de l'action de l'État, dans un domaine déterminé (éducation nationale, dépenses militaires, etc.), pour une durée de plusieurs années (souvent cinq ans), et les moyens financiers qu'il envisage d'y consacrer.

Cependant, les crédits correspondants ne peuvent être ouverts que par une loi de finances votée pour chaque exercice budgétaire. Les lois de programmation n'ont donc pas de valeur normative et obligatoire sur le plan financier. Les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, peuvent donner lieu à des engagements financiers de l'État, mais cette procédure est tombée en désuétude (la dernière loi de ce type étant celle du 10 juillet 1989 approuvant le Xème plan). En revanche, depuis 2008, des lois de programmation peuvent définir les orientations pluriannuelles des finances publiques.

6. – LES LOIS AUTORISANT LA RATIFICATION DES TRAITÉS

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

Les traités ou accords les plus importants, dont la liste est fournie par l'article 53 de la Constitution, ne peuvent être ratifiés par le Président de la République qu'après le vote d'une loi l'y autorisant ; il s'agit des traités de paix, traités de commerce, traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire.

Au cours de l'examen par les assemblées du projet de loi de ratification, les articles contenus dans les traités ou accords soumis à ratification ne sont pas soumis au vote. Aucun amendement ne peut être présenté sur le texte du traité. L'Assemblée ne peut conclure qu'à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement.

Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le Président de l'une ou de l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, déclare qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

III.– LES LOIS RÉFÉRENDAIRES, NON ADOPTÉES PAR LE PARLEMENT

L'article 11 de la Constitution n'emploie pas le terme de loi référendaire. Mais il prévoit qu'un projet de loi portant sur divers domaines peut être soumis au référendum, c'est-à-dire à l'ensemble des électeurs. Adoptées au suffrage universel, les lois référendaires échappent au contrôle de constitutionnalité (décision du Conseil constitutionnel du 6 novembre 1962).

Le texte soumis au référendum doit porter sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendre à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

La décision de recourir au référendum est prise par le chef de l'État, sur proposition du Premier ministre pendant la durée des sessions parlementaires ou sur proposition conjointe des deux assemblées. Dans les faits, le Parlement n'a jamais usé de son pouvoir d'initiative. Quant au Gouvernement, sa proposition n'a été le plus souvent que de pure forme, l'initiative réelle appartenant au Président de la République.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié l'article 11 de la Constitution afin d'introduire la référence précitée aux textes portant sur la politique environnementale de la nation mais aussi pour prévoir une nouvelle voie de recours au référendum. Celui-ci peut désormais être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi. Si cette proposition n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai qui doit encore être fixé par une loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.

En marge de la procédure prévue par l'article 89 de la Constitution, le Général de Gaulle a eu recours à la procédure de la loi référendaire pour réviser la Constitution afin d'instituer l'élection du Président de la République au suffrage universel (loi constitutionnelle du 6 novembre 1962).

IV.– LE CAS PARTICULIER DES LOIS D'HABILITATION

En application de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre par voie d'ordonnances des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. L'autorisation est accordée par une loi fixant le délai d'habilitation, la finalité et le domaine d'intervention des mesures que le Gouvernement entend prendre.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais elles deviennent caduques si un projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant

la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. À l'expiration du délai mentionné dans la loi d'habilitation votée par le Parlement les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi pour les matières qui en relèvent.

Fiche n° 31

Le domaine de la loi

Points-clés

La distinction d'un domaine législatif et d'un domaine réglementaire est une nouveauté introduite par la Constitution de 1958.

L'article 34 de la Constitution qui définit le domaine de la loi laisse cependant à la loi un très large champ d'intervention.

En outre, la jurisprudence du Conseil constitutionnel et la pratique institutionnelle ont permis à la loi d'étendre progressivement son domaine.

I.– LA DÉFINITION DU DOMAINE DE LA LOI

Sous la IIIème République, la loi se définissait de façon formelle : la loi était un acte adopté par le Parlement selon la procédure législative et promulgué par le Président de la République. Le domaine de la loi était sans borne. Une loi pouvait concerner n'importe quel sujet et même s'appliquer à un cas particulier. Un acte de forme législative ne pouvait être modifié que par un texte de même forme.

Le pouvoir réglementaire du Gouvernement était essentiellement un pouvoir d'application des lois. Il n'y avait pas de différence de domaine entre la loi et le règlement, mais une différence de forme : la loi était un acte voté par le Parlement et le règlement émanait de l'Exécutif. La suprématie absolue de la loi, expression de la volonté de la Nation, se traduisait par l'irrecevabilité d'un recours exercé contre celle-ci devant une juridiction.

En 1958 le constituant a souhaité protéger le domaine propre de l'action du Gouvernement et soustraire du domaine de la loi de nombreuses questions relevant davantage de l'administration et de la gestion courante des affaires publiques. Dans ses mémoires Michel Debré n'hésitait pas à voir dans ces dispositions « *l'acte de naissance d'un parlementarisme de qualité* ». Il s'en est expliqué devant le Conseil d'État : « *Du point de vue des principes, la définition est normale et c'est la confusion de la loi, du règlement, voire de la mesure individuelle, qui est une absurdité* ».

La Constitution de la Vème République définit le domaine de la loi. L'article 34 distingue les matières dans lesquelles le Parlement fixe les règles et celles pour lesquelles il détermine les principes fondamentaux.

Jusqu'en 2008 la liste des règles fixées par la loi était la suivante :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie ;
- le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La liste des principes fondamentaux fixés par la loi était la suivante :

- l'organisation générale de la défense nationale ;
- la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- l'enseignement ;
- le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- le droit du travail, le droit syndical et le droit de la sécurité sociale.

L'article 34 disposait en outre que « *les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* », et que « *les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses* ». Il confiait enfin à des lois de programme le soin de déterminer les objectifs de l'action économique et sociale de l'État.

II.– L'EXTENSION DU DOMAINE DE LA LOI

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a conduit à une extension de fait du domaine de la loi.

Le Conseil a rappelé que le domaine délimité par l'article 34 n'était pas exhaustif : d'autres articles de la Constitution et de son préambule déterminent les matières législatives (déclaration de guerre, état de siège, autorisation de ratification de certains traités, dispositions des articles 72 à 74 relatives aux collectivités territoriales). La charte de l'environnement, qui fait référence à la loi (notamment à ses articles 3, 4 et 7), étend également la compétence du législateur.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel ne permet pas au législateur d'abandonner ou de négliger son propre domaine :

- en affirmant que le législateur ne peut pas priver de garantie légale une règle, un principe ou un objectif à valeur constitutionnelle (décision n° 85-185 DC du 18 janvier 1985) ;
- en estimant que le législateur ne peut se reposer sur le règlement pour préciser certaines dispositions que la Constitution lui impose de définir lui-même : à travers la sanction des « incompétences négatives » le Conseil s'assure, de longue date, que la loi comporte bien certaines caractéristiques.

Surtout, dans une décision importante du 30 juillet 1982, le Conseil constitutionnel a jugé « *que, par les articles 34 et 37, alinéa 1er, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en œuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiétements de la loi* ».

Le constituant enfin a expressément étendu le domaine de la loi en juillet 2008.

Ainsi, l'article 1er permet désormais à la loi de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes non seulement aux mandats électoraux et fonctions électives mais aussi aux responsabilités professionnelles et sociales.

L'article 4 prévoit que la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

En vertu de l'article 51-2 la loi détermine les règles d'organisation et de fonctionnement des commissions d'enquête.

À l'article 34, ont été ajoutés :

- la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ;

- le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France ;
- les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- les orientations pluriannuelles des finances publiques.

Le domaine de la loi a été étendu concomitamment à la création de nouvelles procédures. Il appartient ainsi au législateur :

- de déterminer les emplois ou fonctions pour lesquels, en raison de leur importance pour les droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée (article 13 de la Constitution) ;
- de fixer la composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission indépendante chargée de rendre un avis sur les projets délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs (article 25).

III.– LA PROTECTION DES DOMAINES RESPECTIFS DE LA LOI ET DU RÈGLEMENT

La définition du domaine de la loi s'accompagne de la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire autonome et de dispositifs permettant d'assurer la protection des limites ainsi définies entre ce qui relève du législateur et le reste.

1. – LE DOMAINE DU RÈGLEMENT

Ce qui n'est pas du domaine de la loi est du domaine du règlement. L'article 37 est ainsi le complément de l'article 34 : il définit le domaine réglementaire dans lequel le Gouvernement peut prendre des décrets, c'est-à-dire tout ce qui n'est pas précisément compris dans le domaine de la loi.

L'article 37 ouvre au pouvoir réglementaire un large champ de compétences, non seulement pour l'application de la loi mais aussi dans des matières *a priori* exclues du domaine de la loi. C'est pourquoi on distingue le pouvoir réglementaire pour l'application des lois et le pouvoir réglementaire « autonome » défini par exclusion des éléments du domaine de la loi énumérés à l'article 34. À titre d'exemple, la procédure civile relève exclusivement du domaine réglementaire, de même que le régime des contraventions, sous réserve que les peines prévues ne soient pas privatives de liberté.

2. – L'IRRECEVABILITÉ (ARTICLE 41 DE LA CONSTITUTION)

L'article 41 de la Constitution permet au Gouvernement ainsi que, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, au Président de l'assemblée intéressée, de déclarer irrecevables, pendant le déroulement de la procédure législative, les propositions de loi et les amendements qui ne relèvent pas du domaine de la loi.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'assemblée saisie, le Conseil constitutionnel se prononce dans les huit jours.

Cette procédure a été peu utilisée depuis le début de la Vème République. Seules 11 décisions relatives à une irrecevabilité ont été prises par le Conseil constitutionnel depuis 1958. Jusqu'à une date récente, elle pouvait même sembler en voie de disparition puisque la dernière décision remontait à 1980. Cependant, M. Jean-Louis Debré, alors Président de l'Assemblée nationale, a déclaré irrecevables, en janvier 2005 puis de nouveau au mois d'avril de la même année, à la demande du Gouvernement, au titre de l'article 41, des amendements au projet de loi relatif aux activités postales (14587 en première lecture et 101 en deuxième lecture).

3. – LA PROCÉDURE DE LA DÉLÉGALISATION (ARTICLE 37, ALINÉA 2 DE LA CONSTITUTION)

Quand une loi a été adoptée dans un domaine relevant du règlement, une procédure de délégalisation peut être mise en œuvre pour permettre au Gouvernement d'en modifier les dispositions.

Pour ce faire il est nécessaire de saisir le Conseil constitutionnel qui, s'il reconnaît le caractère réglementaire du texte, autorisera sa modification par décret. Les textes de forme législative antérieurs à 1958 peuvent être modifiés directement par décret pris après avis du Conseil d'État.

On doit également relever que, par sa décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 (loi d'orientation pour l'avenir de l'école), le Conseil constitutionnel, saisi sur le fondement de l'article 61, alinéa 2 de la Constitution, s'est reconnu la possibilité de constater le caractère manifestement réglementaire de certaines dispositions législatives, sans pour autant les déclarer contraires à la Constitution. Ce constat permet au Gouvernement de les modifier – ou de les abroger – par décret en Conseil d'État sans avoir à saisir préalablement le Conseil constitutionnel sur le fondement du second alinéa de l'article 37 de la Constitution.

Fiche n° 32

La procédure législative

Points-clés

La procédure législative comprend trois phases principales : le dépôt du texte, son examen par le Parlement et sa promulgation par le Président de la République (après une éventuelle saisine du Conseil constitutionnel pour examen de la conformité du texte à la Constitution).

L'esprit qui prévaut est la recherche d'un consensus entre les deux assemblées :

- le texte suit donc un mouvement de va-et-vient entre l'Assemblée nationale et le Sénat, où seuls demeurent en discussion les articles qui n'ont pas été adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées : c'est la « navette » ;

- si la navette n'aboutit pas à l'adoption d'un texte commun par les deux assemblées ou si elle prend trop de temps, le Gouvernement peut décider de recourir à une procédure de conciliation en convoquant une commission mixte paritaire composée de sept députés et sept sénateurs ; pour les propositions de loi, les présidents des deux assemblées ont également la faculté de convoquer une telle commission ; la commission mixte paritaire est alors chargée de rédiger un texte de compromis que le Gouvernement pourra éventuellement soumettre ensuite aux deux assemblées.

En cas d'échec de la procédure de conciliation, le Gouvernement use généralement de la faculté qui lui est offerte de laisser le dernier mot à l'Assemblée nationale.

Dès son adoption, le texte est transmis au secrétariat général du Gouvernement qui le présente à la signature du Président de la République pour promulgation. Cependant, la promulgation peut être retardée si le Conseil constitutionnel est saisi aux fins de vérifier la conformité du texte à la Constitution (elle peut même être empêchée si le Conseil déclare le texte inconstitutionnel) ou si, exceptionnellement, le Président de la République demande une nouvelle délibération.

☞ *Voir également les fiches 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 45 et 46*

I.– LE DÉPÔT DU TEXTE

L'initiative des lois appartient au Premier ministre ainsi qu'aux députés et aux sénateurs. Les initiatives du Premier ministre sont appelées « projets de loi », celles des parlementaires sont dénommées « propositions de loi ».

Avant son examen, tout texte doit faire l'objet d'un dépôt subordonné à plusieurs formalités préalables :

- pour les projets, le dépôt est précédé de la consultation pour avis du Conseil d'État, agissant en ce cas comme conseil du Gouvernement et non comme juridiction administrative, suivie d'une délibération du Conseil des ministres ;
- les propositions peuvent être déposées par un ou plusieurs députés ou sénateurs, à la condition que leur adoption n'ait pas pour conséquence une diminution des ressources publiques ou la création ou l'aggravation d'une charge publique ; le Bureau de chaque assemblée parlementaire est chargé de vérifier la recevabilité financière des propositions de loi.

Les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale doivent être déposés d'abord à l'Assemblée nationale ; à l'inverse, les lois ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumises en premier lieu au Sénat. En dehors de ces cas, l'examen d'une loi commence indifféremment devant l'une ou l'autre assemblée.

À la suite de son dépôt, qui fait l'objet d'une publicité officielle, tout texte est imprimé et renvoyé à l'examen d'une commission permanente ou spéciale.

Les projets et les propositions comprennent deux parties :

- l'exposé des motifs, dans lequel sont présentés les arguments de l'auteur du texte à l'appui des modifications ou des dispositions législatives nouvelles envisagées ;
- le dispositif, rédigé en articles portant une numérotation successive ; il constitue la partie normative qui sera seule soumise à l'examen des assemblées. Chaque article a pour objet soit de modifier une disposition d'une loi en vigueur, soit d'édicter une disposition législative nouvelle.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les projets de loi doivent répondre à certaines conditions de présentation, qui ont été définies par une loi organique du 15 avril 2009. Au moment de leur dépôt, ils doivent ainsi être accompagnés d'une étude d'impact. Celle-ci définit les objectifs poursuivis, expose les motifs du recours à une nouvelle législation, l'état actuel du droit dans le domaine visé, l'articulation du projet avec le droit européen, l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions du projet et les modalités d'application envisagées ainsi que leurs conséquences. Si la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le texte a été déposé estime, dans un délai de dix jours à compter du dépôt du projet, que ces conditions de présentation ne sont pas respectées, le texte ne peut être inscrit à l'ordre du jour. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Premier ministre ou le président de l'assemblée intéressée et statue dans un délai de huit jours.

II.– LA NAVETTE

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Un texte adopté en termes identiques par les deux assemblées est définitif : il constitue le texte de la loi.

La procédure conduisant à l'adoption définitive d'un texte consiste en un mouvement de va-et-vient du texte entre les deux assemblées (d'où le nom de navette), chacune étant appelée à examiner et, éventuellement, à modifier le texte adopté par l'autre ; à chaque étape seuls les articles sur lesquels demeure une divergence restent en discussion. La navette prend fin lorsqu'une assemblée adopte sans modification, pour chacun de ses articles, le texte précédemment adopté par l'autre. Chaque examen par une assemblée est appelé « lecture ».

1. – L'EXAMEN EN PREMIÈRE LECTURE

L'examen en première lecture d'un texte déposé devant une assemblée comporte plusieurs étapes : l'examen par une commission, l'inscription à l'ordre du jour et, enfin, la discussion en séance publique au terme de laquelle le texte sera transmis à l'autre assemblée. La transmission du texte à l'autre assemblée ouvre la navette.

La procédure exposée ci-après est celle suivie à l'Assemblée nationale. Cette procédure est, dans ses grandes lignes, la même au Sénat, bien que des différences, parfois non négligeables, existent entre les deux assemblées.

a) L'examen en commission

Une fois déposé, tout texte est renvoyé à l'examen d'une commission. Sauf constitution d'une commission spéciale – c'est-à-dire une commission constituée spécialement pour l'examen d'un projet ou d'une proposition – l'examen est effectué par l'une des huit commissions permanentes de l'Assemblée nationale (six au Sénat).

Le renvoi des textes à l'une ou l'autre des commissions permanentes est effectué par le Président de l'Assemblée nationale en fonction de leurs compétences respectives, telles qu'elles sont définies par le Règlement de l'Assemblée. Une ou plusieurs autres commissions permanentes peuvent se saisir pour avis.

La commission saisie d'un texte (dite commission saisie au fond) désigne parmi ses membres un rapporteur chargé de présenter, au nom de celle-ci, un rapport qui sera imprimé et distribué et mis à disposition par voie électronique.

Sur les textes, projets ou propositions de loi, qui lui sont soumis, la commission, après avoir procédé à des auditions et à un examen approfondi des articles, adopte un rapport qui présente ses conclusions. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la discussion en séance porte, sauf pour les

projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, sur le texte adopté par la commission et non sur le texte initialement déposé. À cet effet, la commission peut :

- proposer un nouveau texte, intégrant les amendements des députés ou du Gouvernement acceptés par elle ;
- adopter le texte dans sa rédaction initiale ;
- rejeter le texte.

Dans ces deux derniers cas ou si la commission ne présente pas de texte, la discussion s'engage en séance sur le texte initial.

b) L'inscription à l'ordre du jour

Pour être discuté en séance publique, un projet ou une proposition de loi doit être inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée.

Depuis la révision du 23 juillet 2008, la Constitution prévoit un délai minimal de six semaines entre le dépôt d'un texte et sa discussion en séance (quatre semaines pour les textes transmis par l'autre assemblée). Ces délais ne s'appliquent pas pour les projets de lois de finances, de financement de la sécurité sociale ou les projets de loi relatifs aux états de crise. Ils ne s'appliquent pas non plus lorsque le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée (dans ce cas, un délai minimal de quinze jours est maintenu pour les seuls projets et propositions de lois organiques) et que les Conférences des présidents ne s'y sont pas conjointement opposées.

Depuis la même révision, la Constitution institue aussi un partage de l'ordre du jour, qui est fixé par chaque assemblée :

- deux semaines sur quatre sont réservées par priorité à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement. En vertu de cette priorité, le Gouvernement arrête la liste des textes qu'il veut faire figurer à l'ordre du jour et fixe l'ordre dans lequel ils seront discutés, ainsi que leur date de discussion. Pour assurer une bonne programmation des travaux, le Gouvernement informe au préalable les assemblées et notamment leurs commissions ;
- une semaine sur quatre est réservée par priorité au contrôle du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ;
- une semaine sur quatre est réservée à un ordre du jour législatif fixé par chaque assemblée ;
- une journée par mois est consacrée à un ordre du jour réservé aux initiatives des groupes d'opposition ou minoritaires.

Les diverses propositions d'ordre du jour formulées pour les deux semaines réservées à un ordre du jour fixé par chaque assemblée sont recueillies par la

Conférence des présidents, qui en fait la synthèse, laquelle est ensuite soumise au vote de l'assemblée concernée.

Si ces deux semaines sont *a priori* dédiées l'une au contrôle, l'autre à l'initiative législative, l'Assemblée peut en réalité inscrire des textes à l'ordre du jour de la semaine de contrôle, ou consacrer au contrôle certaines séances de la semaine législative. Enfin, les projets de lois de finances, de financement de la sécurité sociale, les projets transmis par l'autre assemblée depuis plus de six semaines et les projets relatifs aux états de crise sont, à la demande du Gouvernement, inscrits à l'ordre du jour de ces deux semaines par priorité.

c) L'examen en séance publique

La discussion en séance publique s'articule en deux phases : la phase d'examen général et la phase d'examen détaillé. La Conférence des présidents peut organiser soit la phase d'examen général, soit l'ensemble de la discussion.

– **La phase d'examen général** est essentiellement une phase de présentation. Le président de séance, après avoir appelé le texte à l'ordre du jour, donne la parole au Gouvernement représenté par le ministre concerné par la discussion puis au rapporteur de la commission. Pour la discussion des propositions, la parole est d'abord donnée au rapporteur.

  Dans cette phase d'examen peut s'intercaler la discussion de motions de procédure – motion de rejet préalable, motion de renvoi en commission – dont l'adoption, d'ailleurs exceptionnelle, a pour effet d'entraîner le rejet du texte (motion de rejet préalable) ou la suspension du débat (motion de renvoi) avant même que ne s'engage l'examen détaillé du texte.

  La Conférence des présidents organise la discussion générale d'un texte, en fixant sa durée globale, répartie ensuite entre les groupes politiques en tenant compte de leurs effectifs.

  Les députés sont inscrits dans la discussion générale par leur président de groupe et l'ordre de passage des orateurs est déterminé par le Président de l'Assemblée en respectant une alternance entre les groupes.

– **La phase d'examen détaillé** consiste dans la discussion article par article du texte. Cette phase est largement dominée par le débat sur les modifications proposées par voie d'amendements.

  ▪ **L'examen des articles.** Les amendements peuvent être présentés par tous les participants au débat : Gouvernement, commissions saisies au fond et pour avis, et députés à titre individuel. Pour la bonne organisation des travaux, les amendements, exceptés ceux présentés par le Gouvernement ou la commission, doivent avoir été déposés dans certains délais et, au plus tard, à 17 heures le troisième jour ouvrable qui précède le début de l'examen du texte en séance publique (des

délais spécifiques s'appliquent lors de la discussion des lois de finances). À l'exception des amendements du Gouvernement, les amendements doivent satisfaire, comme les propositions de loi, à des conditions de recevabilité financière.

Le président de séance appelle les articles dans l'ordre de leur numérotation. La discussion porte sur chaque article et sur tous les amendements qui s'y rapportent.

Les députés peuvent s'inscrire, pour deux minutes, dans la discussion d'un article. Lorsque deux orateurs d'avis contraire se sont exprimés, la clôture de la discussion peut être décidée par le président de séance ou proposée par un membre de l'Assemblée (l'Assemblée se prononce alors après qu'un orateur au maximum se soit exprimé contre la clôture).

Après ces interventions, le président de séance appelle les amendements. La parole est donnée à l'auteur de l'amendement pour deux minutes, puis au rapporteur et au ministre pour qu'ils donnent leur avis et, enfin, à un orateur hostile à l'amendement ; le président de séance a la faculté d'autoriser un orateur à répondre à la commission et un autre au Gouvernement (en cas d'avis identique, un seul orateur est autorisé à répondre simultanément à la commission et au Gouvernement).

L'ordre d'appel des amendements présente une grande importance pour le déroulement du débat, ne serait-ce que parce que l'adoption d'une solution entraîne automatiquement l'élimination des solutions concurrentes. Les principes de base de la mise en discussion des amendements conduisent à aller du général au particulier : une suppression d'article est appelée avant la suppression d'un alinéa, la suppression d'un alinéa avant celle d'une phrase incluse dans cet alinéa, etc. Lorsque plusieurs amendements concernent la même partie du texte, ils sont appelés en fonction de leur plus ou moins grand éloignement du texte initial. Les amendements sont mis en discussion puis aux voix, un par un, en suivant l'ordre découlant de ces principes.

- **Les votes**. Après l'examen du dernier amendement présenté sur un article, l'Assemblée vote sur cet article, éventuellement modifié, la discussion du texte se poursuivant dans les mêmes conditions, article par article, jusqu'au dernier d'entre eux.

  À l'issue de l'examen des articles, il peut être procédé à une seconde délibération de tout ou partie du texte, celle-ci étant de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission. Le président de séance met ensuite aux voix l'ensemble du texte, éventuellement modifié par les amendements précédemment adoptés. Ce dernier vote peut être

précédé d'explications de vote, qui sont accordées à raison d'un orateur par groupe, pour une durée de cinq minutes.

Les votes ont lieu normalement à main levée. En cas de doute sur le résultat d'un vote à main levée, le président de séance procède au vote par assis et levé. Dans ces deux cas, aucune précision sur le sens des votes des députés présents n'apparaît au compte rendu des débats. Il en va différemment lorsqu'il est procédé par scrutin public, lequel peut être demandé par le Gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission, les présidents des groupes ou leurs représentants ainsi que le président de séance. Pour certains textes importants, la Conférence des présidents décide elle-même le scrutin public, en fixant sa date à un moment favorable à la participation de l'ensemble des députés (en général, le mardi après les questions au Gouvernement). Ce type de scrutin est appelé « vote solennel ».

- **Le « temps législatif programmé ».** Depuis la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009, la Conférence des présidents peut également, sous certaines conditions, décider d'appliquer à un texte la procédure du « temps législatif programmé ». Cette possibilité a été ouverte par la loi organique n° 2009-43 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, prévue par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

  Il s'agit de fixer une durée maximale pour l'examen de l'ensemble d'un texte, 60% du temps étant attribué aux groupes d'opposition puis réparti entre eux à proportion de leur effectif numérique. Le reste du temps est réparti de la même façon entre les groupes de la majorité et les non-inscrits.

  Toutes les interventions des députés sont décomptées du temps de leur groupe, à l'exception de celles des présidents de groupe – qui disposent à titre personnel d'un temps supplémentaire – des rapporteurs des commissions saisies au fond et pour avis, et du président de la commission saisie au fond.

  Les présidents de groupe peuvent obtenir, de droit, qu'une durée minimale soit consacrée à un texte, et, une fois par session, ils peuvent obtenir un allongement exceptionnel de cette durée dans une limite maximale. Ces durées minimale et maximale ont été fixées respectivement à trente et cinquante heures par la Conférence des présidents, qui peut à tout moment augmenter la durée prévue pour l'examen d'un texte, si elle constate que celle-ci est insuffisante.

  Lorsque le « temps législatif programmé » s'applique, la durée de la discussion générale n'est pas limitée, et dépend du temps que les différents groupes souhaitent lui consacrer. Le temps de parole sur cha-

que article, comme celui consacré à la défense de chaque amendement, n'est pas limité non plus. Cependant, lorsqu'un groupe a épuisé tout le temps qui lui était alloué, la parole est refusée à ses membres, et ses amendements sont mis aux voix sans débat.

Un temps supplémentaire est accordé, sur demande d'un président de groupe, à chaque groupe et aux non-inscrits, lorsque le Gouvernement ou la commission saisie au fond déposent un amendement après l'expiration des délais opposables aux députés. Ce temps supplémentaire ne peut être utilisé que sur l'article ou l'article additionnel sur lequel porte l'amendement déposé hors délai.

Quand le « temps législatif programmé » est appliqué, tous les députés qui le souhaitent disposent de cinq minutes, avant le vote sur l'ensemble du texte, pour une explication de vote personnelle non décomptée du temps de leur groupe.

Si un président de groupe s'y oppose, le « temps législatif programmé » ne peut s'appliquer lorsque la discussion d'un texte en première lecture intervient mois de six semaines après son dépôt ou moins de quatre semaines après sa transmission.

2. – LA TRANSMISSION ET LES LECTURES SUCCESSIVES

Le texte ainsi adopté par la première assemblée saisie est transmis sans délai à l'autre assemblée qui l'examine à son tour, en première lecture, selon les mêmes modalités : examen par une commission, inscription à l'ordre du jour, discussion en séance publique.

Si la seconde assemblée adopte tous les articles du texte qui lui a été transmis sans modification, ce texte est définitivement adopté.

Dans le cas contraire, la navette se poursuit entre les deux assemblées. À partir de la deuxième lecture les articles précédemment votés en termes identiques par l'une et l'autre assemblée ne sont pas remis en discussion : le champ de la navette ne comprend plus ces articles dits « conformes ». Seuls restent en discussion les articles du texte pour lesquels les deux assemblées ne sont pas parvenues à l'adoption d'un texte identique. La navette se poursuit en deuxième, troisième, voire quatrième lecture et plus, tant que tous les articles n'ont pas été adoptés dans les mêmes termes.

Toutefois, la Constitution de 1958 a institué une procédure de conciliation permettant au Gouvernement d'accélérer le vote définitif d'un texte en interrompant le cours normal de la navette.

III.– LE RECOURS À LA PROCÉDURE DE CONCILIATION : LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Cette procédure de conciliation consiste, après deux lectures du texte par chaque assemblée – ou une seule lecture si le Gouvernement a préalablement engagé la procédure accélérée – à provoquer la réunion d'une commission comprenant sept députés et sept sénateurs (auxquels s'ajoutent autant de membres suppléants), d'où l'appellation de commission mixte paritaire (CMP).

La composition politique des CMP doit refléter celle des assemblées : ainsi, à l'Assemblée nationale, sous la XIIIème législature, les membres titulaires de ces commissions appartiennent pour quatre d'entre eux au groupe UMP qui dispose de la majorité absolue des sièges de l'Assemblée nationale, les trois autres au groupe SRC[1]. Au Sénat, la composition des CMP n'est pas fixe mais reflète toujours un équilibre de quatre sénateurs de la majorité et trois de l'opposition, tant pour les titulaires que pour les suppléants.

Cette commission désigne son bureau. Le président de la CMP est traditionnellement le président de la commission saisie au fond de l'assemblée où se tient la commission mixte, le vice-président étant le président de la commission saisie au fond de l'autre assemblée. Le bureau comprend également deux rapporteurs, un député et un sénateur, qui seront chargés de rendre compte de ses travaux devant leur assemblée respective. En règle générale, ce sont les rapporteurs de chaque commission saisie au fond qui occupent ces postes.

Au cours de cette réunion, ces parlementaires cherchent à trouver un texte de compromis pour tous les articles qui restent encore en discussion. Ils peuvent décider de retenir la rédaction précédemment adoptée par l'une ou l'autre assemblée ou bien d'élaborer, pour certains articles, une rédaction nouvelle de transaction.

Il n'existe pas de règles encadrant impérativement les débats en CMP (les articles peuvent ainsi être appelés ou non dans leur ordre numérique).

Les votes sont rares (une disposition mise aux voix n'est, par définition, pas consensuelle) et ont généralement lieu à main levée. Les suppléants ne votent que pour maintenir la parité entre les deux chambres.

Les travaux de cette commission sont consignés dans un rapport. Si les membres de la CMP élaborent et adoptent un texte de compromis, ce texte est reproduit dans le rapport. Dans le cas contraire, le rapport expose les raisons pour lesquelles la conciliation n'a pas pu se faire.

À ce stade, différentes hypothèses se présentent, avec des conséquences elles-mêmes différentes, sur la suite de la procédure d'adoption du texte.

(1) Parmi les suppléants, trois appartiennent au groupe UMP, 2 au groupe SRC, 1 au groupe GDR et 1 au groupe Nouveau Centre.

1. – LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE EST PARVENUE À ÉTABLIR UN TEXTE DE COMPROMIS

Le Gouvernement peut soumettre ce texte à l'approbation de l'une puis de l'autre assemblée. Il peut également, notamment si le texte de compromis ne lui convient pas, renoncer à faire statuer les assemblées sur ce texte. Dans ce cas, la navette reprend au stade où elle avait été interrompue et doit se poursuivre jusqu'à l'adoption du texte en termes identiques par les deux assemblées.

La discussion, en séance publique, des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire s'ouvre par l'exposé du rapporteur de la commission mixte, suivi des interventions du Gouvernement, éventuellement de la défense de la motion de rejet préalable, et des orateurs inscrits dans la discussion générale. La discussion des articles se limite à la discussion et au vote des amendements. Pour cette lecture, seuls les amendements du Gouvernement ou ceux acceptés par lui peuvent être déposés. L'Assemblée procède ensuite au vote sur l'ensemble du texte, compte tenu de la rédaction retenue par la CMP, éventuellement modifiée par les amendements.

Si chaque assemblée adopte l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi, compte tenu du texte élaboré par la CMP, éventuellement modifié par les mêmes amendements, la procédure de conciliation a réussi et le texte est définitif.

2. – L'ÉCHEC DE LA PROCÉDURE DE CONCILIATION : LE DERNIER MOT DONNÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Si le texte de compromis est rejeté par l'une ou l'autre assemblée ou si des amendements au texte de la CMP adoptés par une assemblée ne le sont pas par l'autre, il y a échec de la procédure de conciliation. Cet échec peut également tenir au fait que la commission mixte n'est pas parvenue à établir un texte de compromis. Dans ces différents cas, le Gouvernement a la possibilité de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

Cette procédure comporte trois étapes se déroulant dans l'ordre suivant : la nouvelle lecture par l'Assemblée, la nouvelle lecture par le Sénat et la lecture définitive par l'Assemblée.

Lors de la nouvelle lecture, l'Assemblée délibère sur le dernier texte adopté avant que ne s'engage la procédure de conciliation. Ceci signifie que dans le cas d'un texte déposé en première lecture au Sénat, l'Assemblée nationale réexamine le texte qu'elle a adopté en dernier lieu. Ce texte fait l'objet d'un examen en commission et est discuté selon la procédure ordinaire. Le texte adopté par l'Assemblée est transmis au Sénat qui l'examine également selon la procédure ordinaire. Si le Sénat l'adopte sans modification, le texte est définitivement adopté. Dans le cas contraire, il est transmis à l'Assemblée en vue de la lecture définitive.

Lors de la lecture définitive, l'Assemblée délibère dans un cadre strictement délimité. Elle statue, sur proposition de la commission, soit sur le texte établi par la commission mixte paritaire, s'il y en a un, soit sur le texte qu'elle a adopté au cours de la nouvelle lecture. Dans ce dernier cas, elle ne peut adopter d'autres amendements que ceux adoptés par le Sénat lors de sa nouvelle lecture.

IV.– LES PROCÉDURES PARTICULIÈRES D'ADOPTION

1. – LA PROCÉDURE D'EXAMEN SIMPLIFIÉE

L'Assemblée ne dispose que d'un temps limité pour ses séances publiques. Or, le Parlement est couramment saisi de textes qui exigent, certes, l'intervention du législateur, mais n'en présentent pas moins un intérêt plus technique que politique.

C'est essentiellement pour la discussion de ces textes que l'Assemblée dispose d'une procédure d'examen simplifiée. Lorsqu'elle est mise en œuvre, il n'y a pas de discussion générale. Seuls les articles faisant l'objet d'amendements sont appelés et mis aux voix ; il n'y a pas d'intervention sur les articles, et sur chaque amendement, outre le Gouvernement, peuvent seuls intervenir l'un des auteurs, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et un orateur contre. Quand il n'y a pas d'amendements, l'ensemble du texte est immédiatement mis aux voix.

Les règles d'application de cette procédure garantissent le respect des droits d'expression des députés, notamment de ceux qui appartiennent à l'opposition. En effet, si la procédure peut être engagée par la Conférence des présidents à la demande du Président de l'Assemblée, du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, un droit d'opposition est ouvert symétriquement à ces mêmes autorités (à l'exception du Président de l'Assemblée) jusqu'à la veille de la discussion à 13 heures. Si ce droit est exercé, le texte concerné est examiné suivant la procédure de droit commun. Une autre garantie est apportée par la disposition selon laquelle le dépôt par le Gouvernement d'un amendement postérieurement à l'expiration du délai d'opposition entraîne automatiquement le retrait du texte de l'ordre du jour de l'Assemblée. Le texte peut alors être inscrit à l'ordre du jour de la séance suivante selon la procédure de droit commun.

Cette procédure d'examen simplifié s'applique dans les faits principalement aux projets de loi d'autorisation de ratification d'un traité ou d'approbation d'un accord international. Elle est toujours précédée d'un examen du texte en commission.

2. – LE « VOTE BLOQUÉ »

Le vote bloqué, procédure inscrite à l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, permet au Gouvernement de demander à l'une ou l'autre assemblée de se pro-

noncer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui.

Le Gouvernement dispose d'une grande latitude pour mettre en oeuvre cette procédure. Il est libre de choisir le moment où il annonce son intention de faire usage de cette procédure. Il lui appartient de définir le texte qui fait l'objet du vote unique : une partie du texte en discussion - un article ou un groupe d'articles - ou l'ensemble du texte ; il décide également des amendements qui seront retenus.

La mise en œuvre de cette procédure a pour effet de supprimer le vote sur les amendements et les articles faisant l'objet du vote unique. Elle ne permet pas de faire obstacle à la discussion de tous les articles et des amendements qui s'y rapportent, y compris des amendements non retenus par le Gouvernement.

3. – L'ENGAGEMENT DE RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT SUR LE VOTE D'UN TEXTE

La Constitution (article 49, alinéa 3) permet au Premier ministre, après délibération en Conseil des ministres, d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, ou sur un autre projet ou proposition de loi par session. Cette procédure ne peut pas être mise en œuvre devant le Sénat, le Gouvernement n'étant pas responsable devant cette assemblée.

Comme dans le cas du vote bloqué, le Gouvernement est libre de choisir le moment où il engage sa responsabilité et de décider du contenu du texte sur lequel il l'engage.

À la différence du vote bloqué, l'engagement de responsabilité a pour effet de suspendre immédiatement la discussion du texte sur lequel il porte.

À compter de l'engagement de responsabilité s'ouvre un délai de vingt-quatre heures pendant lequel des députés peuvent déposer une motion de censure.

Une motion de censure n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Si une motion de censure est déposée, il est pris acte de son dépôt. Cette motion est ensuite discutée et mise aux voix dans des délais et des conditions fixées par la Constitution et le Règlement de l'Assemblée (le vote ne peut intervenir moins de 48 heures après le dépôt et la discussion doit avoir lieu au plus tard le troisième jour de séance suivant l'expiration de ce délai). La motion n'est adoptée que si elle recueille la majorité des voix des membres composant l'Assemblée, seuls les députés favorables à son vote participant au scrutin.

Si aucune motion de censure n'est déposée dans le délai de 24 heures ou si la motion n'est pas adoptée, le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité est considéré comme adopté. L'engagement de responsabilité ne vaut

que pour la lecture au cours de laquelle il a été mis en oeuvre et n'a donc aucune incidence sur le déroulement de la navette.

Si la motion de censure est adoptée, le Premier ministre doit remettre la démission de son Gouvernement et, de manière subsidiaire, le texte sur lequel portait l'engagement de responsabilité est considéré comme rejeté. Une telle situation ne s'est jamais produite depuis 1958.

V.– LA PROMULGATION DE LA LOI

1. – LA PROMULGATION

L'adoption définitive d'un projet ou d'une proposition de loi clôt, en principe, la phase parlementaire de la procédure législative et débouche normalement sur la promulgation de la loi.

Le texte définitif est transmis au secrétariat général du Gouvernement, qui est notamment chargé de présenter le texte à la signature du Président de la République auquel appartient la compétence de promulguer les lois (c'est-à-dire de leur donner force exécutoire). Le Président de la République dispose d'un délai de quinze jours pour promulguer la loi. La loi est ensuite publiée au *Journal officiel* de la République française.

Cependant, la promulgation d'une loi peut être retardée ou empêchée dans deux cas : le contrôle de la constitutionnalité des lois et la nouvelle délibération de la loi.

2. – LES EFFETS DU CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ

Le Conseil constitutionnel est notamment chargé de contrôler la conformité des lois votées par le Parlement à la Constitution.

a) La saisine du Conseil constitutionnel

Ce contrôle a lieu d'office pour les lois dites organiques, à savoir les lois expressément visées comme telles par la Constitution et qui ont pour objet d'appliquer des dispositions constitutionnelles.

Pour les autres lois, dites ordinaires, ce contrôle n'est effectué qu'à la demande de certaines autorités : le Président de la République, le Premier ministre, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale et, depuis une révision de la Constitution de 1974, soixante députés ou soixante sénateurs.

La saisine doit avoir lieu dans le délai de promulgation ; elle suspend ce délai. Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi, dispose d'un mois pour rendre sa décision ou d'une semaine si le Gouvernement en fait la demande. Ses décisions s'imposent à tous et ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

b) Les effets des décisions du Conseil constitutionnel

Lorsque le Conseil constitutionnel déclare la loi conforme à la Constitution, celle-ci peut être promulguée.

À l'inverse, une décision déclarant la totalité d'une loi contraire à la Constitution fait obstacle à sa promulgation. La procédure législative qui a conduit à l'adoption d'une telle loi se trouve anéantie et il n'y a d'autre solution que de la reprendre dès l'origine, sauf si le motif de non-conformité constitue un obstacle déterminant supposant, par exemple, une modification préalable de la Constitution elle-même.

Enfin, le Conseil constitutionnel peut décider qu'une loi est en partie conforme à la Constitution. Dans une telle hypothèse, la loi peut être promulguée à l'exception de ses articles ou parties d'articles déclarés contraires à la Constitution.

3. – LA NOUVELLE DÉLIBÉRATION DEMANDÉE PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Dans le délai de quinze jours à compter de l'adoption de la loi par le Parlement, le Président de la République peut également demander une nouvelle délibération de la loi, notamment pour remédier à une déclaration d'inconstitutionnalité.

Cette procédure, qui n'a été utilisée que trois fois depuis 1958, est ouverte par un décret du Président de la République contresigné par le Premier ministre. Le délai de promulgation est suspendu. Une phase complémentaire de la procédure législative s'ouvre alors puisqu'il va être demandé au Parlement de reprendre, en tout ou partie, l'examen du texte qu'il vient d'adopter : cette phase complémentaire suit les règles de la procédure législative ordinaire précédemment décrites (dépôt du texte, navette et, le cas échéant, procédure de conciliation, adoption définitive enfin).

VI.– UNE PROCÉDURE SPÉCIFIQUE : LES ORDONNANCES

Aux termes de l'article 38 de la Constitution, le « *Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ».

Ceci à plusieurs conditions :

- une loi d'habilitation doit préalablement être adoptée par le Parlement selon la procédure législative décrite ci-dessus. Cette habilitation peut résulter d'un article de projet de loi, mais en aucun cas d'une proposition de loi ou d'un amendement d'origine parlementaire ;

- cette loi d'habilitation doit préciser les matières législatives qui pourront faire l'objet d'ordonnances ;
- elle fixe également le délai pendant lequel le Gouvernement peut prendre des ordonnances ;
- elle précise enfin le délai imparti au Gouvernement pour déposer au Parlement le projet de loi de ratification.

Délibérées en Conseil des ministres, les ordonnances doivent faire l'objet d'un avis en Conseil d'État et porter le contreseing du Premier ministre et des ministres responsables ainsi que la signature du Président de la République.

Si le Gouvernement ne dépose pas de projet de loi de ratification à l'expiration du délai fixé, les ordonnances deviennent caduques.

Lorsque le Gouvernement a déposé le projet de loi de ratification, le Parlement peut ratifier les ordonnances et leur conférer ainsi valeur législative ou ne pas être appelé à en débattre auquel cas les ordonnances demeurent des actes de l'autorité réglementaire. Depuis la révision du 23 juillet 2008, la Constitution précise que les ordonnances ne peuvent être ratifiées que de manière expresse, ce qui exclut la « ratification implicite » des ordonnances, pratique auparavant tolérée par le Conseil constitutionnel.

Fiche n° 33

L'initiative gouvernementale

Points-clés

Les projets de loi, textes d'origine gouvernementale, font, avant leur dépôt au Parlement, l'objet d'une phase d'arbitrage au sein du Gouvernement, d'une consultation obligatoire du Conseil d'État et d'une adoption en Conseil des ministres.

Dans certains cas, l'avis d'autres institutions peut être préalablement requis (Conseil économique, social et environnemental en particulier).

☞ *Voir également les fiches 2, 3, 7 et 10*

Alors que l'initiative législative est exercée concurremment par les parlementaires et le Premier ministre, plus de 90 % des lois adoptées en France sont d'origine gouvernementale (chiffre qui tombe à 80 % si l'on exclut les lois autorisant la ratification de traités ou l'approbation d'accords internationaux).

Ce constat, qui reflète la primauté du pouvoir exécutif dans les institutions de la Vème République, n'est toutefois pas propre à la France. L'instauration de l'ordre du jour partagé par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 pourrait à l'avenir faciliter l'adoption d'un plus grand nombre de propositions de loi.

I.– L'ÉLABORATION DE L'AVANT- PROJET DE LOI

1. – LA PHASE D'ARBITRAGE

Dans un premier temps, les services et le cabinet du ministre compétent rédigent un avant-projet de loi qui doit rencontrer l'accord de l'ensemble des ministres intéressés.

À cette fin, se tiennent des réunions interministérielles, présidées par un membre du cabinet du Premier ministre et où sont présents des représentants des ministres intéressés.

En cas de désaccord, c'est le Premier ministre qui tranche. Le secrétariat de ces réunions (depuis l'envoi des convocations jusqu'à la diffusion du compte rendu) est assuré par le secrétariat général du Gouvernement. Plus de mille réunions interministérielles ont ainsi lieu chaque année.

2. – LA PHASE DE CONSULTATION

Le Gouvernement peut demander l'avis du Conseil économique, social et environnemental sur un projet de loi.

Par ailleurs, l'avis de diverses institutions est requis pour certains textes spécifiques par la Constitution ou la loi. On peut citer à titre d'exemples :

- l'avis du Conseil économique, social et environnemental pour les avant-projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental ;
- l'avis des assemblées territoriales des collectivités d'outre-mer à statut spécifique pour les textes les concernant ;
- l'avis du comité des finances locales pour les textes relatifs aux ressources des collectivités territoriales.

Il est fait état de toutes les consultations officielles dans l'étude d'impact jointe au projet de loi.

3. – L'ÉTUDE D'IMPACT

Aux termes de l'article 39 de la Constitution tel qu'il résulte de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, tout projet de loi est soumis au Conseil d'État pour avis et il appartient à la loi organique de fixer les conditions de présentation des projets de loi devant les assemblées parlementaires.

Aussi, la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 précise-t-elle que les projets de loi, dès leur transmission au Conseil d'État, sont précédés d'un exposé des motifs et sont accompagnés d'une étude d'impact exposant, avec précision, l'articulation du texte avec le droit européen, les modalités d'application envisagées, les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales du projet ainsi que son impact sur l'emploi public mais aussi les conditions d'application du texte dans les collectivités d'outre-mer.

Si cette communication d'une évaluation préalable est la règle, la loi organique y apporte des tempéraments pour prendre en compte les situations extraordinaires et les projets d'une nature particulière. Certains projets de loi (projets de loi constitutionnelle, projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, projets de loi de programmation, projets de loi relatifs aux états de crise) ne sont pas soumis à la règle de présentation d'une évaluation préalable et, dans le cas des projets de loi autorisant la ratification d'un traité ainsi que des projets de loi habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances, des évaluations adaptées doivent être fournies.

L'article 39 de la Constitution donne aux Conférences des présidents des assemblées la possibilité de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour d'un projet

de loi dont la présentation méconnaîtrait les conditions fixées par la loi organique. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents de l'assemblée concernée et le Gouvernement, il appartiendrait au Conseil constitutionnel de trancher.

4. – L'EXAMEN DU PROJET DE LOI PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

a) La procédure

Le Conseil d'État est à la fois la plus haute juridiction de l'ordre administratif et le conseiller juridique du Gouvernement. C'est à ce dernier titre qu'il est obligatoirement consulté par le Gouvernement sur les projets de loi en application de l'article 39 de la Constitution.

Le projet de loi lui est transmis par le secrétariat général du Gouvernement. Le Conseil d'État l'attribue à l'une de ses cinq sections administratives (intérieur, finances, travaux publics, sociale, administration), dont le président désigne un ou plusieurs rapporteurs.

À partir de l'avant-projet du Gouvernement, le rapporteur rédige son propre projet ; c'est celui-ci qui est débattu par la section compétente.

Le projet du rapporteur est examiné par la section en présence des commissaires du Gouvernement, qui sont les représentants de l'administration. Le texte est d'abord examiné dans son ensemble, puis article par article. Le texte issu de cet examen est à son tour soumis à l'assemblée générale du Conseil d'État selon la même procédure. Il appartient alors au rapporteur devant la section de défendre en assemblée le projet issu des travaux de sa section.

Cet examen aboutit à l'adoption par l'assemblée générale d'un texte définitif qui constitue l'avis que le Conseil d'État donne au Gouvernement. L'assemblée générale peut aussi rejeter le projet de loi. Cet avis qui ne contraint pas le Gouvernement est réservé à son usage exclusif ; le Gouvernement peut toutefois le transmettre de façon officieuse aux rapporteurs du texte à l'Assemblée nationale ou au Sénat, afin de leur permettre de mieux comprendre les intentions de l'auteur du projet. Le Gouvernement peut aussi faire le choix de rendre cet avis public.

Pour que l'avis du Conseil d'État éclaire le Gouvernement, il est nécessaire que toutes les questions posées par le projet de loi finalement soumis au Conseil des ministres aient pu être examinées au préalable par le Conseil d'État. Si le Gouvernement introduit des dispositions nouvelles entre le passage au Conseil d'État et celui en Conseil des ministres, ces dispositions, une fois adoptées par le Parlement, encourent la censure du Conseil constitutionnel pour méconnaissance de la procédure de consultation du Conseil d'État prévue à l'article 39 de la Constitution (Conseil constitutionnel, décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003).

Une procédure d'urgence peut enfin être également mise en œuvre. Dans ce cas, c'est la commission permanente du Conseil d'État qui examine le texte sou-

mis par le rapporteur sans examen préalable en section. L'usage de cette procédure est rare.

b) Le champ de l'intervention

L'examen du texte par le Conseil d'État porte sur la forme et sur le fond.

Sur la forme, le Conseil d'État vérifie la structure du texte, sa compatibilité avec le droit existant et le respect des règles de procédure.

Sur le fond, le Conseil d'État s'autorise à examiner les effets prévisibles du texte au regard de ses objectifs.

L'examen du texte par le Conseil d'État permet surtout de limiter le risque d'une annulation partielle ou totale du texte par le Conseil constitutionnel si ce dernier est saisi après le vote du Parlement. Le Conseil d'État examine en effet la compatibilité du texte avec la Constitution. Il vérifie, par ailleurs, que le projet de loi est conforme aux conventions internationales auxquelles la France est partie ainsi qu'au droit communautaire.

Le Gouvernement n'est pas lié par cet avis mais s'en écarter présente des risques pour lui.

II.– L'ADOPTION DU PROJET DE LOI PAR LE CONSEIL DES MINISTRES ET SON DÉPÔT SUR LE BUREAU D'UNE ASSEMBLÉE

Le texte issu du Conseil d'État est examiné en Conseil des ministres et devient un projet de loi au sens strict du terme. Généralement, le texte n'est plus modifié à ce stade.

Le projet est ensuite déposé sur le bureau de l'une des deux assemblées, c'est-à-dire transmis par le secrétariat général du Gouvernement au service de la séance de l'assemblée concernée. Concrètement, depuis avril 2008, cette transmission est dématérialisée et prend la forme d'un envoi du texte, par courrier électronique.

Le choix de l'assemblée dépositaire est libre (sauf pour les projets de lois de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, qui doivent être prioritairement examinés par l'Assemblée nationale et les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales qui sont soumis en premier lieu au Sénat).

Le projet de loi se compose de trois éléments :

– l'exposé des motifs indique la raison d'être du projet et ses objectifs ; il peut contenir une brève explication par article ;

- le « dispositif » est le texte soumis au vote des assemblées ; dans le cas des lois-cadres et des lois de programmation, il est complété par des annexes explicatives ;
- l'étude d'impact.

Le projet est accompagné d'un décret de présentation au Parlement qui indique les organes qui ont délibéré, détermine l'assemblée devant laquelle le texte est déposé en premier lieu et désigne les membres du Gouvernement qui soutiendront le texte devant les assemblées. Ce décret est signé par le Premier ministre et contresigné par les ministres ainsi désignés. À ce stade, le Gouvernement ne peut plus modifier le projet de loi que par une lettre rectificative. Cette procédure coutumière, que ne prévoit aucun texte, prend la forme d'une lettre du Premier ministre rectifiant directement le contenu d'un projet de loi préalablement déposé. Comme ce dernier, la lettre rectificative est soumise au Conseil d'État. Elle conduit à remanier le texte devant servir de base à la discussion parlementaire.

III.– LE DROIT D'AMENDEMENT

Aux termes de l'article 44 de la Constitution, le Gouvernement, au même titre que les parlementaires, dispose du droit d'amendement. Il s'agit d'une innovation de la Constitution de 1958 qui est un corollaire de l'incompatibilité des fonctions de membre du Gouvernement et de parlementaire.

Toutefois, le Gouvernement – comme la commission saisie au fond – est affranchi des délais de dépôt qui sont opposables aux amendements des membres du Parlement. Néanmoins, en cas de dépôt hors délai, ce dernier n'est plus opposable aux amendements portant sur des articles sur lesquels le Gouvernement ou la commission saisie au fond a déposé au moins un amendement ou ceux susceptibles d'être mis en discussion commune avec des amendements portant articles additionnels présentés par ces mêmes auteurs. Le dépôt de sous-amendements n'est, quant à lui, soumis à aucun délai.

Par ailleurs, contrairement au droit d'amendement des députés et des sénateurs, le droit d'amendement du Gouvernement n'est pas soumis à l'article 40 de la Constitution, lequel ne vise que les seules initiatives parlementaires. En revanche, le Gouvernement est tenu de respecter les autres conditions d'exercice du droit d'amendement fixées par la loi organique du 15 avril 2009, comme la présentation par écrit et la motivation sommaire. De même, le Gouvernement peut se voir opposer l'article 41 de la Constitution par le président d'une des deux assemblées. Cette disposition vise à écarter du débat les initiatives ne relevant pas du domaine de la loi. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'assemblée concernée, il reviendrait au Conseil constitutionnel de trancher.

Fiche n° 34

L'initiative parlementaire

Points-clés

Le processus législatif trouve sa source dans un droit d'initiative qui est susceptible de revêtir *deux formes* : le dépôt d'un texte complet (un projet de loi s'il émane du Gouvernement, une proposition de loi s'il émane d'un parlementaire) ou le dépôt d'un amendement, c'est-à-dire une proposition de modification d'une disposition d'un projet ou d'une proposition de loi.

Ces deux formes d'initiative sont partagées entre le Gouvernement et les membres des assemblées, mais l'initiative parlementaire est soumise à des restrictions propres prévues par la Constitution.

☞ *Voir également les fiches 30, 31, 32, 33, 38 et 39*

I.– L'EXERCICE DU DROIT D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

1. – UN EXERCICE CONCURRENT

Aux termes de l'article 39, alinéa premier de la Constitution, *« l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement »*. La Constitution part d'un principe d'égalité entre le droit d'initiative gouvernemental et le droit d'initiative parlementaire, même si d'autres dispositions constitutionnelles introduisent des restrictions s'appliquant aux textes d'origine parlementaire.

Ne font exception au principe de l'exercice concurrent du droit d'initiative que les textes pour lesquels le Gouvernement dispose, en droit ou en fait, d'un monopole de présentation. C'est d'abord le cas des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, en vertu respectivement des articles 47 et 47-1 de la Constitution. C'est aussi celui des lois de programmation. C'est enfin, par logique institutionnelle, celui des lois habilitant le Gouvernement à prendre, dans des matières relevant du domaine de la loi, des ordonnances et celles autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux visés à l'article 53 de la Constitution, même si, pour ces deux dernières catégories, les parlementaires conservent la faculté, dans certaines limites, de déposer des amendements.

Corollaire du droit d'initiative, le droit de retrait est ouvert au Gouvernement et aux députés. Les modalités d'exercice de ce droit sont fixées par l'article 84 du Règlement de l'Assemblée nationale. L'auteur ou, s'ils sont plusieurs, le premier signataire d'une proposition de loi peut la retirer à tout moment, mais seulement jusqu'à son adoption en première lecture.

2. – LES MODALITÉS D'EXERCICE DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE PRINCIPALE

a) La forme matérielle d'une proposition de loi

Une proposition de loi comprend deux parties principales. L'« exposé des motifs » développe les arguments de l'auteur à l'appui de la modification législative ou des dispositions nouvelles qu'il propose. La partie normative proprement dite, que l'on qualifie de « dispositif », doit être rédigée sous forme d'articles.

Quant au contenu des propositions, il correspond au « domaine législatif », c'est-à-dire au champ des matières juridiques qui exigent l'intervention d'une loi. L'article 34 de la Constitution énumère les matières relevant de cette compétence ; mais plusieurs autres dispositions constitutionnelles prévoient l'intervention de la loi (notamment celles renvoyant à une loi organique) ou l'impliquent (en posant des principes de valeur constitutionnelle dont la mise en oeuvre relève du législateur).

b) Les conditions d'exercice de l'initiative parlementaire

Si la recevabilité financière des propositions de loi est vérifiée au moment de leur dépôt, elles ne sont pas obligatoirement soumises au Conseil d'État comme le sont les projets de loi. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a toutefois prévu que «*le Président d'une assemblée [puisse] soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose* ».

Par ailleurs, l'initiative parlementaire appartient individuellement à chacun des membres du Parlement. C'est une prérogative normalement exercée de manière personnelle, dans leur assemblée respective, par chacun des députés et chacun des sénateurs. Cependant, rien ne s'oppose à ce que plusieurs députés – ou plusieurs sénateurs –, voire l'ensemble des membres d'un groupe ou de plusieurs groupes, se concertent pour déposer une seule proposition de loi ; en pratique, un même objet de législation sera souvent abordé, dans des termes plus ou moins différents, par plusieurs propositions distinctes.

c) Cas particulier des propositions de résolution

Les résolutions sont des actes non législatifs adoptés par une seule assemblée parlementaire. Il est possible d'en distinguer six types différents :

- les résolutions visant à modifier le Règlement ;
- les résolutions tendant à la création d'une commission d'enquête ;
- les résolutions visant à la suspension des poursuites ou la suspension de détention d'un membre du Parlement en application de l'article 26 de la Constitution ;
- les résolutions tendant à déférer le Président de la République devant la Haute Cour conformément aux articles 67 et 68 de la Constitution (il s'agit de la seule proposition de résolution devant être adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées) ;
- les résolutions européennes portant sur des projets ou propositions d'actes des Communautés et de l'Union européenne soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution ou sur un document émanant d'une institution de l'Union européenne ;
- enfin, les résolutions, déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution, par lesquelles il est proposé que l'Assemblée émette un avis sur une question déterminée, procédure nouvelle introduite dans la Constitution par la révision du 23 juillet 2008.

La procédure d'adoption des propositions de résolution est identique au sein de chaque assemblée à celle appliquée pour les propositions de loi, à l'exception des propositions de résolution européenne pour lesquelles le passage en séance publique n'est pas systématique. Les propositions de résolution déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution relèvent également d'une procédure spécifique : en particulier le Gouvernement peut les déclarer irrecevables s'il estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard.

d) L'initiative parlementaire et l'initiative gouvernementale : quel équilibre ?

La procédure législative s'engage plus souvent sur l'initiative gouvernementale que sur l'initiative parlementaire, même si cette dernière est devenue plus fréquente du fait de l'instauration, à partir d'octobre 1995, des séances mensuelles réservées par priorité à un ordre du jour fixé par l'Assemblée, puis à partir de 2009, d'un ordre du jour partagé entre chaque assemblée et le pouvoir exécutif.

Les réformes significatives sont réalisées, le plus souvent, sur la base de projets de loi, mais elles ne naissent pas pour autant *ex nihilo* : le texte sur lequel elles s'engagent aura parfois été précédé, esquissé et mûri par d'autres tentatives, sous forme de propositions de loi ou d'amendements présentés dans le cadre d'autres discussions. Le projet peut aussi apparaître comme l'aboutissement d'un processus de maturation : si l'initiative « formelle » est souvent

gouvernementale, l'inspiration qui est à la base de la réforme n'en est pas moins fréquemment partagée.

Si les lois sont, le plus souvent, d'origine gouvernementale (entre 80 et 90 % des textes adoptés), leur texte peut comporter un degré de modification plus ou moins fort du fait de l'initiative parlementaire : le droit d'amendement rétablit ainsi un certain équilibre, dont l'analyse purement statistique ne rend pas exactement compte. De surcroît, depuis mars 2009 et à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la discussion des projets de loi porte, en règle générale, en séance, sur le texte adopté par la commission. C'était déjà le cas pour les propositions de loi depuis 1958, et une telle disposition accroît indéniablement l'influence de l'initiative parlementaire sur le contenu de la législation adoptée par le Parlement.

3. – LE DROIT D'AMENDEMENT OU L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE DÉRIVÉE

Le droit d'amendement, c'est-à-dire le droit de présenter des modifications au dispositif des projets et propositions de loi, est également reconnu à égalité aux parlementaires et au Gouvernement. L'article 44, alinéa premier de la Constitution prévoit en effet que « *les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement* ».

Il comporte non seulement la faculté de proposer la suppression, totale ou partielle, ou la modification, globale ou ponctuelle, d'articles d'un projet ou d'une proposition, mais aussi celle d'en compléter le texte par des dispositions nouvelles sous la forme d'amendements portant articles additionnels.

La Constitution, la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution et le Règlement de l'Assemblée nationale fixent les conditions dans lesquelles peut s'exercer le droit d'amendement :

- les amendements doivent être présentés par écrit et être sommairement motivés, ils ne peuvent porter que sur un seul article ;
- ils sont soumis à un délai de dépôt (d'une manière générale, ils doivent être déposés au service de la séance au plus tard à 17 heures le troisième jour ouvrable précédant la discussion du texte) ;
- ils peuvent faire l'objet d'une évaluation préalable par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à la demande de son auteur et avec l'accord de la commission saisie au fond ;
- en première lecture, ils sont recevables dès lors qu'ils présentent un lien, même indirect, avec le texte en discussion, l'existence de ce lien étant appréciée par le Président ;
- après la première lecture, s'applique la règle de l' « entonnoir » : les amendements doivent être en relation directe avec une disposition restant

en discussion, les seules exceptions concernant les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle.

II.– LES RESTRICTIONS DE PORTÉE GÉNÉRALE À L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement sont soumis à deux restrictions de portée générale, l'irrecevabilité financière (article 40 de la Constitution) et l'irrecevabilité législative (article 41 de la Constitution). Les conditions d'application de ces dispositions dans la procédure législative présentent d'importantes différences.

1. – LES IRRECEVABILITÉS FINANCIÈRES

En application de l'article 40 de la Constitution, les initiatives parlementaires *« ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article 47 de la loi du 1er août 2001, qui s'applique à tous les amendements quels que soient les textes sur lesquels ils portent, frappe d'irrecevabilité les amendements non conformes à l'ensemble des règles organiques relatives aux lois de finances, en particulier la compétence exclusive de la loi de finances pour régir certaines matières seulement.

De même, l'article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale prévoit l'irrecevabilité des amendements contraires aux dispositions de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Les initiatives présentées par les députés donnent lieu, au moment de leur dépôt, à un contrôle d'office de la recevabilité financière, qui est exercé par des organes différents de l'Assemblée nationale.

Les propositions de loi sont transmises, en application de l'article 89 du Règlement, à une délégation du Bureau de l'Assemblée : la délégation refuse le dépôt de celles qui sont irrecevables.

Pour les amendements, il convient de distinguer les amendements déposés en commission de ceux déposés en séance.

Dans le premier cas, il revient au président de la commission et, en cas de doute, à son Bureau, d'apprécier la recevabilité de l'amendement au regard de l'article 40 de la Constitution, au besoin après avis du président ou du rapporteur général de la commission des finances. Les amendements qu'il déclare irrecevables ne sont pas examinés par la commission. Le Gouvernement ou un député peut également opposer à tout moment l'article 40 de la Constitution à une modification apportée par une commission au texte d'un projet ou d'une

proposition de loi, c'est-à-dire à un amendement adopté par une commission et intégré dans le texte qui servira de base à la discussion en séance publique. L'irrecevabilité est appréciée par le président ou le rapporteur général de la commission des finances.

S'agissant des amendements déposés en vue de leur examen en séance, c'est le Président de l'Assemblée qui est chargé d'en apprécier la recevabilité financière. Cependant, selon un usage constant, le Président suit quasiment toujours l'avis du président de la commission des finances ou, à défaut, du rapporteur général ou d'un membre du bureau de la commission des finances désigné à cet effet (l'article 98, alinéa 6 du Règlement prévoit cette consultation « *en cas de doute* »). Tous les amendements litigieux sont ainsi renvoyés, lors de l'enregistrement, au président de la commission des finances, et son avis joue un rôle déterminant. Lorsque l'avis conclut à l'irrecevabilité, l'amendement est renvoyé à l'auteur. Il n'est pas mis en distribution et ne sera pas appelé en discussion.

Cette procédure de contrôle *a priori* n'interdit pas d'opposer ultérieurement l'irrecevabilité financière aux propositions de loi et aux amendements. Cette faculté, prévue par l'article 89, alinéa 4 du Règlement, est reconnue aussi bien au Gouvernement qu'à tout député. En pratique, au moins pour les amendements, l'exception aura rarement lieu d'être invoquée à ce stade puisque la première vérification, faite au moment du dépôt, devrait avoir éliminé d'office les initiatives encourant l'irrecevabilité.

L'irrecevabilité financière peut cependant être opposée aux amendements mis en distribution. Dans ce cas, l'appréciation de recevabilité est portée dans les mêmes conditions que lors du dépôt, c'est-à-dire sur décision du Président de l'Assemblée après avis du président de la commission des finances. Compte tenu de l'examen systématique de recevabilité des amendements au dépôt, il n'y a lieu de procéder à une nouvelle consultation que dans des cas exceptionnels : il en va ainsi, par exemple, lorsque la discussion fait apparaître un fait nouveau mettant en cause l'avis de recevabilité formulé au dépôt.

Il est à noter que la procédure de contrôle de la recevabilité financière organisée par le Règlement confie aux seules instances parlementaires le soin de statuer sur la question de recevabilité au cours de la procédure législative. En cas de litige sur la recevabilité d'un amendement – en particulier lorsque le Gouvernement conteste la recevabilité affirmée par l'autorité parlementaire compétente –, c'est la décision de cette dernière qui prévaut, sans appel, à ce stade, à un juge extérieur, comme c'est le cas en matière de recevabilité « législative ».

Les décisions prises par les instances parlementaires dans le domaine de la recevabilité financière ne peuvent être contestées que par la voie du recours devant le Conseil constitutionnel, présenté en application de l'article 61, alinéa 2 de la Constitution, après l'adoption de la loi. Le Conseil constitutionnel se

reconnaît en effet compétent pour apprécier s'il a été fait, dans le cours de la procédure législative, une application correcte de l'article 40 de la Constitution, qu'il s'agisse des décisions d'irrecevabilité ou de recevabilité financière. Dans ce dernier cas, cependant, le Conseil estime qu'il ne peut être saisi que si l'exception d'irrecevabilité financière a été soulevée devant le Parlement.

2. – L'IRRECEVABILITÉ « LÉGISLATIVE »

L'article 41 de la Constitution prévoit que *« s'il apparaît, au cours de la procédure législative, qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi (...), le Gouvernement ou le Président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité* ». En cas de désaccord entre eux, *« le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un(e) ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours* ».

Une différence majeure qui oppose cette procédure à celle destinée à assurer le respect de l'article 40 de la Constitution est que la recevabilité législative n'est pas systématiquement contrôlée au moment du dépôt des propositions et des amendements parlementaires : elle requiert l'intervention du Gouvernement ou du Président de l'Assemblée. Conçue, à l'origine, comme un dispositif destiné à protéger le champ du domaine réglementaire défini par l'article 37, alinéa premier de la Constitution, la procédure définie à l'article 61 ne pouvait être mise en œuvre, jusqu'en 2009, que par le seul Gouvernement. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a étendu cette possibilité aux présidents des assemblées. Ceux-ci peuvent ainsi, non seulement soulever l'irrecevabilité pour empiètement de la loi sur le domaine réglementaire à l'encontre des propositions de loi et des amendements de leurs collègues, mais également à l'encontre des amendements du Gouvernement.

Mettant en œuvre l'article 41 de la Constitution, l'article 93 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit ainsi que l'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement peut être opposée à tout moment tant par le Président de l'Assemblée que par le Gouvernement. Elle précise également que l'amendement qui prend la forme d'une disposition du texte résultant des travaux de la commission peut aussi faire l'objet d'une telle contestation. Les deuxième et troisième alinéas de l'article 93 envisagent respectivement le cas d'une irrecevabilité opposée par le Gouvernement et celui d'une irrecevabilité opposée par le Président de l'Assemblée. Si l'irrecevabilité est opposée par le Gouvernement, il revient alors au Président de l'Assemblée de se prononcer. Dès lors que le Président de l'Assemblée est en désaccord avec le Gouvernement, il saisit le Conseil constitutionnel. Si l'irrecevabilité est opposée par le Président de l'Assemblée, il doit consulter le Gouvernement, et en cas de désaccord avec ce dernier, saisir le Conseil constitutionnel. Dès lors que le Président de l'Assemblée envisage d'opposer l'irrecevabilité ou doit se prononcer sur l'irrecevabilité opposée par le Gouvernement, il est prévu qu'il puisse consulter le président de la commission des lois ou un membre du bureau de cette commission désigné à cet effet.

En pratique, le maniement de l'irrecevabilité législative s'est révélé, au total, assez lourd et son usage s'est progressivement raréfié. La dernière décision du Conseil constitutionnel prise en application de l'article 41 remonte à 1979 (décision n° 79-11 FNR du 23 mai 1979). La rédaction de l'article 93 du Règlement de l'Assemblée nationale antérieure à la réforme du 27 mai 2009 prévoyait une suspension de séance ou une réserve obligatoire en cas d'invocation de l'irrecevabilité législative et lorsque le Président de l'Assemblée nationale ne présidait pas la séance. La rédaction actuelle rend facultatives cette réserve ou cette suspension, ce qui pourrait contribuer à rendre plus aisée et plus fréquente l'irrecevabilité opposée sur le fondement de l'article 41 de la Constitution.

Fiche n° 35

L'examen des textes en commission

Points-clés

Les projets et propositions de loi déposés devant l'Assemblée nationale sont renvoyés à l'examen d'une des huit commissions permanentes de l'Assemblée nationale. Les autres commissions peuvent alors se saisir pour avis de tout ou partie du texte proposé. Une commission spéciale peut également être constituée.

La commission nomme en son sein un rapporteur chargé d'éclairer ses travaux en présentant un rapport sur le texte proposé et, le cas échéant, d'élaborer les amendements qu'il juge nécessaires.

L'audition, par la commission, des ministres concernés ou de personnalités compétentes peut également être organisée. Les auditions sont susceptibles d'êtres ouvertes à la presse ou au public.

Après l'exposé du rapporteur, la commission procède à la discussion générale du texte puis à l'examen des articles et des amendements qui s'y rapportent. Le texte qui résulte de ses délibérations, lesquelles sont retracées dans le rapport (qui comporte notamment un exposé général, l'analyse de chaque article et l'exposé des débats auquel il a donné lieu, ainsi qu'un tableau comparatif), sert de base à la discussion en séance publique (excepté pour les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale et les projets de révision constitutionnelle, qui sont discutés sur la base du texte déposé ou transmis).

Des séances supplémentaires sont organisées pour que la commission puisse se prononcer, avant la discussion en séance, sur les amendements qui n'ont pu lui être soumis lors de l'examen du rapport.

Six mois après l'entrée en vigueur de la loi, le rapporteur et un autre député, afin de permettre une représentation de la majorité et de l'opposition, doivent présenter à la commission un rapport d'information sur la parution des textes d'application nécessaires.

☞ *Voir également les fiches 24, 32, 41 et 42*

I.– LA DÉTERMINATION DE LA COMMISSION COMPÉTENTE

Les projets de loi et, après examen de leur recevabilité financière, les propositions de loi déposés devant l'Assemblée nationale, sont envoyés à l'examen d'une commission saisie au fond. Le cas échéant, les commissions permanentes autres que celle saisie au fond ont la faculté de présenter un avis sur le texte concerné. En outre, depuis la réforme du Règlement du 27 mai 2009, la

commission des affaires européennes (laquelle n'est pas une commission permanente au sens de l'article 43 de la Constitution) peut également présenter des observations sur tout texte portant sur un domaine couvert par les activités de l'Union européenne.

1. – LA COMMISSION SAISIE AU FOND

Cette commission peut être soit une des huit commissions permanentes de l'Assemblée nationale, soit une commission spécialement constituée pour examiner un texte donné.

a) Renvoi à une commission permanente

L'article 43 de la Constitution prévoyait initialement que la création d'une commission spéciale serait la règle et que le renvoi à une commission permanente serait l'exception. Dans la pratique, les commissions permanentes sont demeurées compétentes dans la très grande majorité des cas, et la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en a tiré les conséquences, en faisant du renvoi d'un texte à une commission permanente la règle et du renvoi d'un texte à une commission spéciale l'exception.

Le Président de l'Assemblée procède au renvoi du texte à une commission permanente, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée, au vu des compétences des commissions telles qu'elles sont fixées par l'article 36 du Règlement.

Il est rare qu'une commission conteste le renvoi qui a été décidé. En cas de conflit de compétence – ou dans l'hypothèse où la commission saisie se déclarerait incompétente – l'article 85, alinéa 2 du Règlement dispose que le Président, après un débat où sont seuls entendus le Gouvernement ou l'auteur de la proposition et les présidents des commissions intéressées, propose par priorité à l'Assemblée la création d'une commission spéciale. Si cette proposition est rejetée, le Président soumet à l'Assemblée la question du choix de la commission compétente.

b) Constitution d'une commission spéciale

La constitution d'une commission spéciale est de droit lorsqu'elle est demandée soit par le Gouvernement (article 30 du Règlement), soit par un ou plusieurs présidents de groupes représentant la majorité absolue des membres de l'Assemblée (article 32 du Règlement). Elle peut également être demandée par un président de commission permanente, un président de groupe ou au moins quinze députés (article 31 du Règlement). Une telle demande est alors considérée comme adoptée, sauf opposition formulée par le Gouvernement, un président de commission permanente ou un président de groupe politique. Lorsqu'une telle

opposition est formulée, l'Assemblée est appelée à se prononcer à l'issue d'un débat restreint.

L'effectif des commissions spéciales est désormais fixé à 70 membres (auxquels la commission peut s'adjoindre au plus deux députés non inscrits), le nombre de députés appartenant à une même commission permanente ne pouvant par ailleurs dépasser 34 (article 33 du Règlement). Un président de commission permanente peut désormais également présider une commission spéciale, ce qui était proscrit jusqu'à la réforme du Règlement du 27 mai 2009.

2. – LES POSSIBILITÉS DE SAISINE POUR AVIS

L'article 87 du Règlement permet aux commissions permanentes de se saisir pour avis de tout ou partie d'un projet de loi, d'une proposition de loi ou des crédits de tout ou partie d'une mission budgétaire : en ce qui concerne le projet de loi de finances initiale, il est d'usage que les sept commissions permanentes autres que la commission des finances, obligatoirement saisie au fond en application de l'article 39 de la loi organique du 1er août 2001 (LOLF), émettent un avis sur les crédits des missions qui relèvent de leur compétence. En bonne logique, il n'y a, en revanche, pas de saisine pour avis possible en cas de constitution d'une commission spéciale.

Dans la mesure où la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 conduit à engager le débat en séance sur le texte adopté par la commission saisie au fond, le Règlement a été modifié afin d'imposer aux commissions saisies pour avis de se réunir avant la commission saisie au fond (article 87, alinéa 3 du Règlement), de telle sorte que leurs amendements puissent être examinés et le cas échéant intégrés dans le texte discuté en séance.

II.– LA PROCÉDURE D'EXAMEN

1. – LA PRÉPARATION DU RAPPORT

Toute commission saisie d'un texte, qu'elle soit permanente ou spéciale, saisie au fond ou pour avis, procède d'abord à la désignation en son sein d'un rapporteur. Son rôle est d'éclairer les travaux de la commission en lui présentant un rapport dans lequel il expose ses vues sur le texte proposé et, le cas échéant, fait des propositions d'amendement.

Afin d'accorder aux commissions un temps d'examen suffisant, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a fixé un délai de six semaines entre le dépôt d'un texte et son examen en séance publique en première lecture devant la première assemblée saisie, ainsi qu'un délai de quatre semaines entre le dépôt d'un texte et son examen en séance publique en première lecture devant la seconde assemblée saisie. Ces délais ne s'imposent plus si un texte est examiné selon la procédure accélérée. Toutefois, la Constitution impose le respect d'un

délai de quinze jours devant la première assemblée saisie d'un projet de loi organique.

Assisté par un ou plusieurs fonctionnaires appartenant au secrétariat de sa commission, le rapporteur commence son travail en rassemblant différents éléments d'information sur le texte concerné. Plus précisément :

- il organise des réunions de travail avec des représentants du ou des ministères compétents (cabinets ministériels, services d'administration centrale) ;
- il reçoit, s'il le juge utile, des représentations des milieux socio-professionnels ou associatifs intéressés ;
- il réunit une large documentation sur les matières traitées par le texte.

Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances sont les seuls à bénéficier, vis-à-vis de l'exécutif, de pouvoirs d'investigation juridiquement définis, mais dans la pratique, les autres rapporteurs ne rencontrent généralement pas de difficultés pour obtenir les informations demandées.

Lorsque le rapporteur estime souhaitable que la commission bénéficie d'autres avis que le sien sur le projet ou la proposition concernée, il peut proposer l'organisation d'auditions de personnalités compétentes. Il est également courant que la commission entende le ou les ministres concernés.

Le bureau de la commission peut alors organiser par les moyens de son choix la publicité des travaux de la commission, notamment en permettant à la presse ou au public d'y assister ou en décidant une production et une diffusion audiovisuelle de ses travaux (article 46 du Règlement). Les auditions du rapporteur sont systématiquement ouvertes à l'ensemble des commissaires (article 46, alinéa 1 du Règlement). Le rapporteur de la commission saisie au fond est en outre tenu de communiquer aux commissaires un document faisant état de l'avancement de ses travaux lors de la semaine qui précède l'examen du texte en commission, dès lors que le délai entre le dépôt et l'examen du texte en séance est de six semaines (article 86, alinéa 2 du Règlement).

2. – L'EXAMEN DU RAPPORT

Une fois ces travaux préparatoires achevés, l'examen du rapport est inscrit à l'ordre du jour d'une réunion de la commission concernée. Cet examen en commission doit normalement intervenir, en première lecture, dans un calendrier tel que la commission puisse conclure ses travaux et que le texte adopté par la commission puisse être mis à disposition des députés au moins sept jours avant son examen en séance publique (article 86, alinéa 4 du Règlement).

a) Participation à la réunion

Outre ses membres, peuvent participer à l'examen du rapport par la commission saisie au fond, les membres du Gouvernement intéressés, ainsi que les membres d'autres commissions et, donc, l'auteur de la proposition examinée ou d'amendements (article 86, alinéa 6 du Règlement) et les rapporteurs des commissions saisies pour avis (article 87, alinéa 2 du Règlement).

Des amendements peuvent être déposés sur le texte examiné en commission par tout député jusqu'au troisième jour ouvrable qui précède l'examen en commission à 17 heures, sauf décision contraire du président de la commission (article 86, alinéa 5 du Règlement). Le Conseil constitutionnel considère que cette faculté reconnue au président de la commission « *doit permettre de garantir le caractère effectif de l'exercice du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution* ».

Le rapporteur, les éventuels rapporteurs pour avis et le Gouvernement ne sont pas tenus par ce délai de dépôt des amendements en commission.

b) Déroulement de la réunion

La phase d'examen comprend d'abord une discussion générale ouverte par l'exposé du rapporteur. Lorsque l'examen du rapport a été immédiatement précédé par l'audition du ministre, la commission peut toutefois considérer que celle-ci et les débats qui l'ont suivie tiendront lieu de discussion générale.

Dans les autres cas, après une discussion générale, la commission examine les articles du texte, assortis des amendements présentés par le rapporteur, les autres membres de la commission ainsi que par les députés extérieurs à la commission ou par le Gouvernement.

Chaque président de commission doit s'assurer de la conformité à l'article 40 de la Constitution des amendements présentés en commission, le cas échéant après avoir consulté le président de la commission des finances, afin d'éviter que la commission n'introduise dans le texte discuté en séance des dispositions irrecevables (article 89, alinéa 2 du Règlement).

Les commissions saisies pour avis sont par ailleurs tenues de se réunir avant la commission saisie au fond, afin que leurs propositions puissent être prises en compte lors de l'établissement du texte discuté en séance (article 87, alinéa 3 du Règlement).

En outre, le Gouvernement, dont la présence lors de l'examen des textes en commission était un droit prévu par le premier alinéa de l'article 45 du Règlement mais demeuré inutilisé jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles sur la procédure législative, est désormais fréquemment présent lors de l'examen des projets de loi. Le Règlement exclut toutefois la présence du Gouvernement lors de votes portant sur les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale et les projets

de révision constitutionnelle (article 117-1, alinéa 4 du Règlement), qui ne sont pas discutés en séance sur la base du texte de la commission.

La commission vote sur chacun des amendements défendus et sur chacun des articles, puis elle conclut ses travaux par un vote sur l'ensemble du texte.

c) Portée des décisions de la commission

La portée des décisions de la commission est variable selon la nature des textes soumis à son examen.

Depuis le 1er mars 2009, les amendements adoptés par la commission saisie au fond d'un projet ou d'une proposition de loi sont immédiatement intégrés au texte, qui sera examiné en séance publique sous cette forme modifiée (alors que cette règle ne s'appliquait auparavant qu'à l'examen en première lecture devant la première assemblée saisie d'une proposition de loi). Ce n'est qu'à défaut de l'établissement d'un texte par la commission, soit qu'elle ait voté le rejet du texte, soit qu'elle n'ait pas pu achever l'examen du texte dans les temps, que le texte discuté en séance publique est celui dont l'assemblée a été initialement saisi.

En revanche, pour les projets de révision constitutionnelle, pour les projets de loi de finances et pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale, la discussion s'engage en séance sur la base du texte proposé par le Gouvernement ou transmis par le Sénat. Les propositions faites par les commissions prennent alors la forme d'amendements, soumis aux mêmes règles de recevabilité financière et aux mêmes conditions d'examen que ceux des groupes ou des députés à titre individuel.

d) Règles de procédure

En principe, les règles de procédure suivies dans les commissions sont, *mutatis mutandis*, les mêmes que celles applicables dans l'hémicycle, excepté pour les motions de procédure, lesquelles ne sont désormais présentées qu'à l'occasion de la discussion générale des textes de loi en séance publique.

Dans la réalité, ces règles s'y appliquent cependant avec beaucoup plus de souplesse. Les discussions se déroulent en général dans un climat serein, et les décisions sont prises avec un formalisme minimal ; le vote par scrutin public, qui – en l'absence de machines à voter électroniques – ne fonctionnerait d'ailleurs pas dans les mêmes conditions qu'en séance publique, n'est pratiquement jamais demandé. Par ailleurs, le quorum (c'est-à-dire la présence de la majorité des commissaires) dont un tiers des membres présents peut demander vérification, est très rarement invoqué et a d'ailleurs perdu de son intérêt comme moyen d'obstruction. S'il n'est pas atteint, le vote ne peut avoir lieu que lors de la séance suivante, qui ne peut désormais être tenue moins de quinze minutes après, contre trois heures auparavant.

e) Élaboration du rapport

Les délibérations de la commission sont synthétisées dans un rapport distribué avant le débat public. Ce document, souvent volumineux, contient :

- une analyse globale du texte, de sa place dans la législation qu'il modifie et des comparaisons internationales qu'il suggère, ainsi qu'un jugement politique d'ensemble ;
- une analyse du contenu de chaque article et le compte rendu des débats dont chacun a fait l'objet ;
- un tableau comparatif dans lequel apparaissent, en colonnes juxtaposées, la législation applicable avant l'intervention du projet (ou les textes de référence), le texte du projet initial (ou celui transmis par le Sénat), et les amendements adoptés par la commission ;
- le « sommier », recueil des amendements défendus en commission ;
- le cas échéant, des annexes d'information : l'une sur le droit européen applicable ou en cours d'élaboration et rappelant les positions prises par l'Assemblée par voie de résolution ; une autre établissant la liste des textes susceptibles d'être abrogés ou modifiés à l'occasion de l'examen de la nouvelle législation ; une troisième présentant les observations qui ont été recueillies sur les études d'impact jointes au projet de loi.

Le texte résultant des travaux de la commission fait l'objet d'une diffusion et d'une impression distinctes, et il est la base de référence pour le dépôt d'amendements en vue de l'examen en séance.

3. – L'EXAMEN DES AMENDEMENTS APRÈS L'ADOPTION DU RAPPORT

Les amendements qui n'ont pu être déposés à temps pour être examinés en même temps que le rapport doivent être examinés par la commission saisie au fond, la veille ou le jour de la séance publique, dans le cadre d'une ou plusieurs réunions tenues en application de l'article 88 du Règlement.

Au cours de ces réunions, le rapporteur peut déposer des amendements ; en cas d'adoption, ils seront cependant considérés comme des amendements déposés à titre individuel par un député et non comme des amendements de la commission.

Si cela s'avère nécessaire, une ultime réunion d'examen des amendements peut avoir lieu avant l'ouverture de la discussion des articles en séance publique (article 91, alinéa 11 du Règlement).

4. – LES AUTRES RÉUNIONS POSTÉRIEURES À L'ADOPTION DU RAPPORT

Il existe deux autres cas de figure dans lesquels la commission peut être amenée à se réunir à nouveau sur un texte en discussion :

- l'adoption de la motion de renvoi en commission : la commission doit alors présenter un nouveau rapport dans un délai fixé par le Gouvernement s'il s'agit d'un texte inscrit à l'ordre du jour prioritaire, ou par l'Assemblée dans le cas contraire (article 91, alinéa 6 du Règlement) ;
- avant les explications de vote, l'Assemblée peut ordonner de procéder à une seconde délibération de tout ou partie du texte si le Gouvernement ou la commission le demande, ou si la commission accepte la demande en ce sens d'un député. La commission présente alors un nouveau rapport – généralement verbal et immédiat – sur les dispositions renvoyées (article 101 du Règlement).

5. – PUBLICITÉ DES TRAVAUX DES COMMISSIONS

Il est établi pour chaque réunion de commission, un compte rendu faisant état des débats et des votes de la commission. Ces comptes rendus sont accessibles sur le site Internet de l'Assemblée nationale, à la rubrique « Travaux en commission ». En outre, le compte rendu des travaux des commissions est désormais établi à titre principal par un service spécifique (service des comptes rendus des commissions). Est ainsi remplie l'exigence formulée par le Conseil constitutionnel « *qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant les commissions, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein* ».

Ces règles de publicité ont encore été renforcées par la réforme du Règlement du 27 mai 2009, qui a confié au bureau de chaque commission le soin d'organiser la publicité des travaux de la commission par les moyens de son choix. Les commissions ont notamment pour habitude d'ouvrir à la presse ou au public leurs auditions. Le bureau de chaque commission peut également décider de produire un compte rendu audiovisuel des travaux.

III.– LE RÔLE DES COMMISSIONS DANS L'APPLICATION DES LOIS

Les députés ayant rapporté devant leur commission un texte de nature législative étaient naturellement enclins à suivre personnellement la mise en application de ce texte et il n'était pas rare que celle-ci fasse l'objet d'un rapport d'information présenté quelques mois après l'adoption de la loi.

Une disposition introduite dans le Règlement en 2004 a donné un cadre réglementaire à cette fonction d'évaluation. Six mois après l'entrée en vigueur

d'une loi nécessitant la publication de textes réglementaires, le rapporteur ou, à défaut, un autre membre de la commission, doit présenter un rapport faisant le point sur la sortie des décrets, circulaires et instructions d'application nécessaires.

Les rapports d'application des lois ne se limitent pas toujours à cet aspect de suivi des textes réglementaires, mais permettent également d'évaluer les dispositions législatives qui ont été votées. À l'issue de son travail, le rapporteur présente ses conclusions devant la commission compétente, en présence du membre du Gouvernement intéressé, qui peut alors s'expliquer sur l'éventuel retard dans la publication de certains textes réglementaires ou sur les problèmes rencontrés dans l'application de la législation.

Lorsque des textes d'application n'ont pas encore été pris, la commission doit entendre à nouveau son rapporteur à l'issue d'un second délai de six mois.

Afin de donner à ce travail une portée de contrôle et d'évaluation plus prononcée, la réforme du Règlement du 27 mai 2009 a instauré une obligation de désignation de deux rapporteurs sur chaque rapport d'application, dont un député appartenant à un groupe d'opposition (article 145-7, alinéa 1er du Règlement).

Fiche n° 36

La séance plénière

Points-clés

La séance plénière constitue un temps fort de la vie parlementaire car c'est dans l'hémicycle que sont adoptées les lois et que peut être mise en cause la responsabilité du Gouvernement. Une semaine de séance sur quatre est par ailleurs dédiée, hors période budgétaire, au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

La séance plénière est aussi appelée « séance publique », ce qui témoigne de l'importance attachée à la publicité des débats, élément essentiel de toute démocratie parlementaire.

Le Règlement de l'Assemblée nationale assigne une place et un rôle particuliers aux acteurs de la séance plénière : Président, rapporteurs, députés, Gouvernement.

Il énonce également les règles générales relatives aux débats et aux votes en s'attachant à faciliter l'expression de toutes les opinions.

☞ *Voir également les fiches 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 37, 38, 45, 46, 47, 52, 73 et 77*

« *La séance est ouverte...* ». Par ces mots, prononcés par le président de séance, commence, à l'Assemblée nationale, une phase essentielle de la vie parlementaire : la séance publique. C'est en effet dans l'hémicycle que les députés exercent, dans leur plénitude, les pouvoirs qui leur sont dévolus par la Constitution : voter la loi, contrôler l'action du Gouvernement, évaluer les politiques publiques.

Assurer la publicité du débat, sans laquelle le régime représentatif cesserait d'être véritablement démocratique, constitue la raison d'être de la séance plénière. Pour son bon déroulement, ses acteurs – Président, députés, Gouvernement – ont une place et un rôle strictement définis et les discussions elles-mêmes doivent respecter certaines règles.

I.– LA SÉANCE EST PUBLIQUE

« *Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel* » (article 33, alinéa premier de la Constitution).

Le principe posé par la Constitution se traduit d'abord par la faculté, pour le public, d'accéder aux tribunes dans la limite des places disponibles et d'assister aux délibérations. Il exige également la publication d'un compte rendu intégral au *Journal officiel*. La presse dispose, par ailleurs, de facilités particulières pour se faire l'écho des travaux parlementaires. Enfin, la mise à disposition des images de la séance publique aux chaînes de télévision depuis 1994, l'ouverture du site Internet de l'Assemblée nationale et la création d'une chaîne parlementaire contribuent à étendre « la capacité des tribunes » à l'ensemble des citoyens.

1. – LA PRÉSENCE DU PUBLIC

a) Les tribunes et l'accès du public

Les galeries et tribunes entourant l'hémicycle permettent au public d'assister à la séance. À cet effet, 273 places sont disponibles. En outre, 191 places sont réservées à certaines personnalités officielles ainsi qu'aux « corps constitués », le corps diplomatique et le corps préfectoral notamment. Enfin, 198 places sont attribuées aux journalistes de la presse française et étrangère.

L'accès du public aux tribunes est organisé, à l'Assemblée nationale, par l'article 26 (XII) de l'Instruction générale du Bureau. Peuvent assister à la séance publique, sous réserve d'une vérification de leur identité :

- les dix premières personnes qui se présentent au Palais ;
- les personnes munies d'un billet de séance ;
- les groupes bénéficiaires d'une autorisation collective.

b) La tenue du public

Aux termes de l'article 8 de l'Instruction générale du Bureau, « *le public admis dans les tribunes se tient assis, découvert et en silence ; il peut consulter les documents parlementaires relatifs au débat en cours et prendre des notes* ». Par ailleurs, il ne doit montrer aucune marque d'approbation ou d'improbation.

c) Une exception à la publicité des séances : le comité secret

L'article 33, alinéa 2 de la Constitution prévoit que chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres. Cette disposition a été appliquée pour la dernière fois le 19 avril 1940.

2. – LE COMPTE RENDU DE LA SÉANCE

Le droit du public d'accéder à la salle des séances s'accompagne de l'établissement d'un compte rendu officiel des débats, dont tout citoyen peut prendre connaissance.

Depuis 1848, il existe un compte rendu officiel *in extenso*, inséré, à partir de 1869, au *Journal officiel.*

a) Les documents de transcription des débats

L'Assemblée assure aujourd'hui la publicité des débats de deux manières :

- le compte rendu intégral est le procès-verbal de la séance. Sa publication au *Journal officiel* (Débats parlementaires - Assemblée nationale) permet à tout citoyen d'être informé du déroulement des séances publiques ;
- la retransmission vidéo des débats, en direct sur le site Internet de l'Assemblée, en direct ou en différé sur La Chaîne Parlementaire - Assemblée nationale et sur les autres chaînes de télévision (dont France 3 pour les questions au Gouvernement) à la disposition desquelles sont mises à disposition les images réalisées par le département audiovisuel.

b) L'établissement du compte rendu intégral

Ce document est établi par le service du Compte rendu de la séance « *sous l'autorité du Président et du Secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence* ».

Chargés du compte rendu, les rédacteurs des débats sont assis au pied de la tribune de l'orateur. Ils se relaient toutes les quinze minutes. Ils prennent des notes aussi complètes que possible sur l'intervention de l'orateur principal, sans négliger les interruptions, ni les mouvements de séance. Puis, de retour dans leur bureau, ils établissent un compte rendu en s'aidant d'un enregistrement numérique. La transposition en langage écrit de propos souvent improvisés doit respecter la pensée de l'orateur, mais nécessite également une remise en forme pour éliminer les scories, imprécisions et maladresses de l'expression orale. Pour la partie législative des débats, le compte rendu doit aussi se conformer aux règles de procédure.

Le travail des rédacteurs est relu et éventuellement corrigé par des chefs de séance qui ont à tour de rôle la responsabilité du compte rendu de la séance à laquelle ils ont assisté. Les orateurs peuvent prendre connaissance de leurs interventions, avant publication, et y apporter des modifications purement formelles.

Le compte rendu intégral d'une séance est mis en ligne au fur et à mesure de son établissement sur le site Internet de l'Assemblée, à la rubrique « Travaux en séance », où il est complet environ six heures après la fin des séances du matin et de l'après-midi, et le lendemain pour les séances de nuit.

Une fois qu'il est définitivement établi, le compte rendu intégral définitif d'une séance est transmis est imprimé par des moyens internes pour être immédiatement distribué et transmis (en moyenne dans un délai de vingt-quatre heu-

res) par voie informatique au *Journal officiel* qui en assure l'impression officielle.

3. – LA PRESSE PARLEMENTAIRE

L'Assemblée est largement ouverte à la presse écrite et audiovisuelle. Plus de 350 journalistes français sont accrédités, en permanence, au Palais Bourbon ainsi qu'une quarantaine de leurs collègues étrangers, représentant plus de vingt pays.

Les sociétés de télévision, publiques et privées, retransmettent fréquemment les débats parlementaires et en diffusent régulièrement des extraits dans leurs émissions d'information. Depuis 1957, la télévision est devenue un élément familier de la vie parlementaire. En outre, depuis 1982, les questions au Gouvernement sont télévisées en direct sur France 3. Les retransmissions ont lieu les mardi et mercredi, à 15 heures, chaque semaine de session. Des images réalisées par l'Assemblée sont mises de façon permanente et directe à la disposition des chaînes.

Une étape a été franchie par la loi du 30 décembre 1999 qui a créé « La Chaîne Parlementaire », véritable chaîne de télévision civique, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat tout en étant composée de deux sociétés juridiquement distinctes. Information, civisme et pédagogie constituent les références de cette chaîne destinée au public le plus large, que les câblo-opérateurs ont l'obligation de distribuer et qui est également accessible par la technologie de la télévision numérique terrestre.

Les diverses formations politiques doivent naturellement faire l'objet d'un traitement équitable de la part des moyens de communication audiovisuelle. Le Bureau de l'Assemblée, sous le contrôle duquel, depuis la loi du 27 juin 1964, s'effectue la retransmission des débats, a institué en son sein une délégation chargée de la communication et de la presse qui veille plus particulièrement à cette question.

II.– LES ACTEURS DU DÉBAT

L'hémicycle est avant tout un lieu de travail, c'est aussi une sorte de « sanctuaire » ; outre les députés et certains fonctionnaires de l'Assemblée, seuls les membres du Gouvernement et leurs collaborateurs sont admis à y pénétrer.

Le Président de la République lui-même n'a pas accès à la salle des séances conformément au principe de la séparation des pouvoirs. Il communique avec les deux assemblées par des messages qu'il fait lire (article 18, alinéa 1er de la Constitution). Il ne peut prendre la parole que devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès (article 18, alinéa 2, issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008).

Depuis 1993, plusieurs personnalités étrangères ont été reçues dans l'hémicycle. Ces réceptions ne faisant pas partie des séances publiques au sens constitutionnel, il n'y a ni ouverture ni clôture de séance. Pour les premières réceptions, aucun dialogue ne s'instaurait entre personnalités reçues et députés. Cependant, en mars 2005, M. José-Luis Zapatero, Président du Gouvernement du Royaume d'Espagne, et, en janvier 2006, M. José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, ont, après une intervention liminaire, répondu à une question posée par un représentant de chaque groupe politique.

1. – LES DÉPUTÉS

Le 17 juin 1789, les députés du tiers état se constituèrent en Assemblée nationale, invitant leurs collègues de la noblesse et du clergé à se joindre à eux. Cet acte eut une portée immense. La souveraineté se partageait désormais entre le Roi et les représentants de la Nation assemblés.

Aujourd'hui, l'Assemblée nationale compte 577 députés (effectif maximum en vertu du troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008). Sous l'autorité du Président de l'Assemblée nationale, les présidents de groupe procèdent, en début de législature, à la division de l'hémicycle en secteurs. Une fois cette division effectuée, chaque président affecte une place à chacun des membres de sa formation à l'intérieur du secteur qui lui est attribué.

C'est de sa place que le député vote à main levée ou par assis et levé selon les procédures de droit commun ou par procédé électronique lorsqu'il y a lieu à scrutin public.

De sa place également, le député peut prendre la parole après autorisation du président de séance. La tribune est réservée aux interventions les plus importantes. Les autres interventions sont prononcées depuis les travées.

2. – LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Dominant l'hémicycle, le Président - ou le vice-président qui le supplée - occupe, au-dessus de la tribune de l'orateur, le fauteuil (le « perchoir ») qui fut celui de Lucien Bonaparte lorsqu'il présidait le Conseil des Cinq-Cents.

L'article 52 du Règlement prévoit que « *le Président ouvre la séance, dirige les délibérations, fait observer le Règlement et maintient l'ordre ; il peut, à tout moment, suspendre ou lever la séance* ».

Il a pour règle d'exercer ses fonctions en dehors de toute considération partisane. La séance exige de celui qui la dirige une attention constante, afin de concilier deux conditions indispensables au déroulement régulier des procédures : faire respecter le Règlement et permettre à toutes les opinions de s'exprimer.

Le nombre des séances exclut que le Président de l'Assemblée en assure en permanence la présidence. Six vice-présidents alternent avec lui au fauteuil. La répartition de ces postes est effectuée au sein du Bureau, de façon à tenir compte de la composition politique de l'Assemblée.

3. – LE PRÉSIDENT DE SÉANCE

Conformément au Règlement, le Président ouvre la séance. Cette procédure n'est pas purement formelle. Tant que les mots sacramentels « *la séance est ouverte* » n'ont pas été prononcés, nul n'a le droit de prendre la parole.

a) Les annonces, avant l'examen des affaires à l'ordre du jour

Avant d'aborder l'ordre du jour, le président de séance fait part à l'Assemblée des informations qui la concernent (par exemple la démission ou le remplacement d'un député), puis des communications officielles adressées par le Premier ministre (par exemple, la convocation du Parlement en session extraordinaire). Le président de séance peut aussi adresser le salut de l'Assemblée à une délégation de parlementaires étrangers présents dans les tribunes, officiellement invités par l'un de ses organes, exprimer l'émotion de l'Assemblée à la suite d'un événement particulièrement dramatique ou rendre hommage à la mémoire d'un député décédé pendant son mandat.

b) La direction des débats

En vertu de l'article 52 du Règlement, le Président fait observer le Règlement et maintient l'ordre. Il donne la parole à l'orateur qu'il peut inviter à conclure lorsqu'il estime l'Assemblée suffisamment informée, lui retirer la parole s'il s'écarte de la question à débattre ou, au contraire, l'autoriser, dans l'intérêt du débat, à poursuivre son intervention au-delà du temps qui lui a été initialement attribué.

Le Président lève la séance et peut la suspendre si nécessaire.

Afin de l'aider dans sa tâche, en particulier dans le cadre de la procédure du temps législatif programmé (voir ci-après), le Président dispose de renseignements sur le temps de parole écoulé fournis par un dispositif de chronométrage. En cas de désordre, il peut couper les micros de la salle. Si l'ordre ne revient pas, il suspend la séance.

L'examen des textes législatifs (qui peuvent s'accompagner d'un nombre élevé d'amendements) nécessite une très grande vigilance de la part du Président ; il est assisté dans cette tâche par les fonctionnaires du secrétariat général de l'Assemblée et de la Présidence et du service de la séance qui se tiennent derrière lui. De l'ordre d'appel des amendements, de leur compatibilité peut dépen-

dre, en effet, la qualité de la rédaction sinon la cohérence interne des lois adoptées.

4. – LES PRÉSIDENTS ET LES RAPPORTEURS DES COMMISSIONS

Les présidents des commissions et les rapporteurs qu'elles désignent ont un rôle essentiel en séance publique. Une place leur est spécialement réservée au premier rang, le « banc des commissions ».

Pivot de la procédure législative, le rapporteur est investi d'une double fonction : étudier le texte en vue de son examen par la commission et, en séance, présenter le texte adopté par celle-ci ou les positions prises par la commission s'agissant des textes pour lesquels la discussion porte encore sur le texte du Gouvernement ou sur le texte transmis par l'autre assemblée (révisions constitutionnelles, projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale). Ses interventions permettent d'éclairer l'ensemble des députés sur la teneur du texte en discussion. En plus de son exposé général, le rapporteur donne l'avis de la commission sur chacun des amendements présentés.

Le président et le rapporteur de la commission qu'ils représentent disposent de nombreuses prérogatives. Ainsi un droit inconditionnel de parole leur est reconnu ; leurs interventions ne sont pas décomptées du temps de leur groupe dans le cadre de la procédure du temps législatif programmé ; les suspensions de séance, les votes par division, les votes par scrutin public, la réserve, qui modifie l'ordre de la discussion, et les secondes délibérations, dont l'objet est de demander à l'Assemblée une ultime modification du texte en discussion, sont de droit à leur demande ; ils sont assistés par des fonctionnaires de l'Assemblée.

Chargés de présenter le texte ou le rapport de la commission qui les a désignés, les rapporteurs pour avis partagent, avec le rapporteur de la commission saisie au fond, le droit de s'exprimer sur les amendements. Ils ne disposent pas, en revanche, des autres pouvoirs que le Règlement reconnaît à celui-ci.

5. – LES PRÉSIDENTS DE GROUPE

Avant le débat dans l'hémicycle, les présidents de groupe réunissent les députés de leur formation pour déterminer la position que celle-ci défendra publiquement, définir la tactique qui sera suivie et arrêter le sens de leurs votes, notamment au moment du scrutin final.

Pendant la séance, ils peuvent obtenir, de droit, des suspensions de séance pour réunir leur groupe ou des scrutins publics sur les décisions qu'ils jugent les plus importantes. En cas d'absence, ils confient le soin d'exercer ces compétences à un membre de leur groupe désigné par eux. En revanche, ils doivent impérativement être présents, en personne, dans l'hémicycle s'ils veulent demander, avant un scrutin, la vérification du « quorum », c'est-à-dire de la présence dans l'enceinte de l'Assemblée nationale de la majorité absolue des membres de

l'Assemblée (procédure qui requiert, depuis la réforme du Règlement du 27 mai 2009, la présence dans l'hémicycle de la majorité des députés qui constituent le groupe à l'origine de la demande).

Dans le cadre du temps législatif programmé les présidents de groupe disposent de prérogatives particulières.

6. – LE GOUVERNEMENT

Au premier rang des travées, à côté de celui des commissions, se trouve le « banc des ministres ».

Le Gouvernement est systématiquement représenté par l'un de ses membres durant les séances. Les exceptions sont rares (les seuls cas ont pu concerner la discussion de propositions de résolution). Présent, le Gouvernement peut intervenir en toute circonstance. Mais quelle que soit l'importance des pouvoirs dont il dispose, il doit en user dans le respect des règles et des usages en vigueur au sein du Parlement.

Les textes d'origine gouvernementale, déposés par le Premier ministre en application de l'article 39 de la Constitution, sont présentés par un ministre « *chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion* ». Dans la plupart des débats législatifs, ce ministre siège seul au banc du Gouvernement.

Le Premier ministre engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou, éventuellement, sur une déclaration de politique générale. Il peut également engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ou pour un autre projet ou une proposition de loi par session. Enfin, dans les cas où est mise en cause la responsabilité du Gouvernement par le dépôt d'une motion de censure, c'est au Premier ministre qu'il appartient de défendre la politique de son Gouvernement. Il peut aussi présenter les projets de loi importants. De même, il répond aux questions au Gouvernement dont la portée lui semble politiquement l'exiger.

Le ministre chargé des relations avec le Parlement représente le Gouvernement auprès de l'Assemblée. Il est informé du déroulement de l'ensemble des débats et s'assure qu'il sera compatible avec l'ordre du jour établi. Il est l'interlocuteur permanent des organes de l'Assemblée et participe aux travaux hebdomadaires de la Conférence des présidents.

La discussion d'un projet ou d'une proposition est l'occasion d'un dialogue constant entre les députés et le Gouvernement. Au cours de ce dialogue, le Gouvernement obtient la parole quand il la demande et dispose des prérogatives que le Règlement lui reconnaît comme aux commissions ; à sa demande sont de droit : les suspensions de séance, les scrutins publics, la réserve, la seconde délibération. Mais surtout, il peut utiliser les armes qui lui ont été reconnues par la Constitution de 1958 : adoption d'un texte sans vote (article 49, alinéa 3), opposi-

tion de l'irrecevabilité législative (article 41), opposition à la discussion des amendements qui n'ont pas été préalablement soumis à la commission (article 44, alinéa 2), « vote bloqué » sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui (article 44, alinéa 3).

III.– LE DÉROULEMENT DU DÉBAT

La date et l'heure de séance sont déterminées par des dispositions constitutionnelles et réglementaires. La physionomie du débat dépend de la nature de la mission exercée par les députés : dans l'hémicycle l'Assemblée vote la loi mais aussi contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques.

1. – LE VOTE DE LA LOI

La discussion en séance d'un texte législatif s'organise en plusieurs phases : l'examen des éventuelles motions de procédure ; la discussion générale ; la discussion des articles et des amendements qui s'y rattachent.

Les débats portent sur le texte adopté par la commission : seules les révisions constitutionnelles, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale sont discutés sur la base du texte présenté par le Gouvernement ou transmis par l'autre assemblée. Les règles ne sont pas les mêmes selon qu'il est fait usage ou non de la procédure du temps législatif programmé.

a) Les motions de procédure

Les motions de rejet préalable (dont l'objet est de faire reconnaître que le texte est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer, et dont l'adoption entraîne le rejet du texte) et de renvoi en commission (dont l'effet, en cas d'adoption, est de suspendre le débat jusqu'à la présentation par la commission d'un nouveau rapport) sont examinées avant la discussion générale, sauf lorsqu'il s'agit d'une séance réservée à l'opposition ou à un groupe minoritaire auquel cas elles sont discutées à l'issue de la discussion générale.

Depuis les modifications du Règlement intervenues en juin 2006 et mai 2009 la défense d'une motion est limitée à trente minutes en première lecture et ne peut excéder quinze minutes à partir de la deuxième, sauf décision contraire de la Conférence des présidents.

b) La discussion générale

La discussion générale est organisée par la Conférence des présidents qui en fixe, en fonction de l'importance du sujet et des observations des présidents de

groupe, la durée globale. Cette durée est répartie entre les groupes selon un système fondé sur la proportionnelle corrigée qui garantit un temps minimum aux groupes les moins importants.

Chaque président de groupe fait connaître, dans le délai que lui impartit la présidence, le nom des orateurs qu'il désigne et le temps de chacun d'entre eux. En règle générale, chaque groupe réserve une partie substantielle de son temps à un porte-parole qu'il inscrit, le plus souvent, en tête de ses intervenants.

À la diligence de la présidence, l'ordre des orateurs est déterminé de façon à permettre une alternance entre les groupes. Ainsi, à mesure que se succèdent les débats, chaque groupe est assuré de bénéficier, à son tour, de la place recherchée de « premier orateur ».

Pendant la séance le Président est chargé de veiller au respect par chaque intervenant du temps qui lui a été attribué. Les députés qui s'expriment à la tribune disposent d'un chronomètre placé à côté des micros. Un voyant lumineux rouge situé au même endroit clignote quand le temps de parole est épuisé. Pour certains débats l'écoulement du temps imparti à un orateur peut être affiché sur de grands écrans placés en trois points de la salle des séances.

c) Les interventions sur les articles et les amendements

L'examen des articles des projets et des propositions de loi ainsi que des amendements qui s'y rattachent donne lieu à des interventions plus ponctuelles et plus techniques.

Sur les articles proprement dits, chaque député peut, de sa propre initiative, s'inscrire pour une durée de deux minutes. L'Assemblée passe ensuite à la discussion des amendements. Peuvent alors prendre la parole pour deux minutes : l'auteur de l'amendement ; le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond ; le président ou le rapporteur de la commission saisie pour avis ; le Gouvernement (dont le temps n'est pas limité) ; un orateur contre l'amendement.

Cette phase du débat, bien que très réglementée, engendre fréquemment des échanges vifs et serrés. Dans l'intérêt de la discussion, les présidents de séance admettent souvent les interruptions qui permettent la confrontation des arguments. En outre, comme le prévoit l'article 56 du Règlement, ils peuvent « *autoriser un orateur à répondre au Gouvernement ou à la commission* ». Certains amendements importants donnent ainsi lieu à de larges discussions.

d) Le recours au temps législatif programmé

La procédure du temps législatif programmé, prévue par les articles 49 et 55 du Règlement, permet à la Conférence des présidents de fixer la durée non seulement de la discussion générale mais de l'ensemble d'un texte, y compris l'examen de ses articles. Il s'agit d'une faculté. Le temps législatif programmé

n'est pas applicable aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi qu'aux lois constitutionnelles.

La Conférence des présidents fixe le temps alloué aux groupes et aux députés non inscrits. Le temps de parole des commissions et du Gouvernement n'est pas limité.

La fixation du temps s'opère selon des principes qui figurent dans le Règlement et qui préservent le droit d'expression des groupes en général et des groupes d'opposition en particulier (lesquels se voient attribuer environ 60 % du temps des groupes). Les présidents des groupes disposent de prérogatives qui leur permettent, le cas échéant, d'obtenir que le temps alloué aux groupes soit augmenté (temps législatif programmé dit allongé ou exceptionnel), voire de s'opposer à la mise en œuvre du temps législatif programmé.

Le temps étant globalisé la plupart des interventions ne sont soumises à aucune limite de durée (c'est le cas, par exemple, des interventions sur les motions de procédure, sur un article ou sur un amendement).

Toutes les interventions des députés sont décomptées du temps des groupes, sauf celles du président et du rapporteur de la commission saisie au fond et, le cas échéant, des rapporteurs des commissions saisies pour avis, ainsi que celles des présidents des groupes dans la limite d'une heure lorsque le temps global fixé par la Conférence des présidents s'élève à quarante heures ou moins, dans la limite de deux heures au-delà.

Lorsqu'un groupe a épuisé le temps qui lui a été attribué, la parole est refusée à ses membres. Un amendement déposé par un député appartenant à ce groupe est mis aux voix sans débat. Le président du groupe ne peut plus demander de scrutin public, excepté sur l'ensemble du texte. Toutefois, le président de séance demande l'avis de la commission et du Gouvernement sur les amendements déposés par les membres de ce groupe afin d'éclairer le vote de l'Assemblée.

e) Les votes

Au cours de l'examen en séance d'un texte législatif, tous les votes sont publics et s'expriment :

- à main levée (ou par assis et levé en cas de doute sur le décompte des mains levées) ;
- par scrutin public ordinaire (ce vote est de droit sur décision de la Conférence des présidents qui peut ainsi organiser un vote « solennel » pour les textes les plus importants, sur décision du Président, sur demande du Gouvernement, de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe politique) ; il a lieu par procédé électronique.

2. – LE CONTRÔLE ET L'ÉVALUATION

Les députés peuvent également exercer dans l'hémicycle leur mission constitutionnelle de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

D'ailleurs, l'article 48 de la Constitution, dans sa rédaction en vigueur depuis le 1er mars 2009, consacre une semaine de séance sur quatre au contrôle et à l'évaluation, sous réserve de l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour lequel le Gouvernement dispose d'une priorité.

En outre, aux termes du dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution, « *une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement* ».

Ces activités de contrôle et d'évaluation peuvent prendre, en séance, des formes diverses.

a) La mise en cause de la responsabilité du Gouvernement

Le pouvoir de mettre en cause par un vote l'existence même du Gouvernement, qui constitue la caractéristique première des régimes parlementaires, s'exerce dans l'hémicycle.

L'article 20 de la Constitution dispose que le Gouvernement est « *responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50* ».

L'article 49 de la Constitution définit trois procédures de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale : l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur son programme (alinéa 1), la motion de censure à l'initiative des députés (alinéa 2), l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte (alinéa 3). Conformément à l'article 50 cette mise en cause peut aboutir à la démission du Gouvernement, remise par le Premier ministre au Président de la République.

Les débats sont organisés par la Conférence des présidents. Le vote a lieu par scrutin public à la tribune. Pour en accélérer le déroulement il peut être organisé dans les salons voisins de l'hémicycle, ce qui permet d'ouvrir plusieurs bureaux de vote. Cette pratique est devenue systématique depuis quelques années.

b) La semaine de contrôle

L'ordre du jour de la semaine de contrôle et d'évaluation est fixé par l'Assemblée, sur proposition de la Conférence des présidents. L'Assemblée peut cependant décider d'y inscrire des textes législatifs.

Cette semaine peut être consacrée à débattre de déclarations faites par le Gouvernement, à examiner des résolutions ou à tenir des séances de questions (voir ci-après). Des débats peuvent également être organisés à l'initiative d'une commission ou d'un groupe. Le nouvel article 48 du Règlement prévoit que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de cette semaine.

Certains de ces débats d'initiative parlementaire sont susceptibles de s'appuyer sur les rapports des commissions portant, par exemple, sur l'application d'une loi.

Une séance est réservée par priorité aux questions européennes.

Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, nouvel organe mis en place à l'Assemblée nationale en 2009, peut faire des propositions à la Conférence des présidents concernant l'ordre du jour de la semaine de contrôle. Il peut, en particulier, proposer l'organisation, en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports ou sur celles des rapports des missions d'information.

c) Les déclarations suivies d'un débat

L'article 50-1 de la Constitution permet à un groupe parlementaire de demander au Gouvernement de faire, devant l'une ou l'autre des assemblées, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat. Le Gouvernement peut également prendre l'initiative d'une telle déclaration. Il peut décider que celle-ci fera l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.

Pour le débat auquel donne lieu la déclaration du Gouvernement, la Conférence des présidents fixe le temps global attribué aux groupes et aux députés n'appartenant à aucun groupe. Le temps imparti aux groupes est attribué pour moitié aux groupes d'opposition. Chaque moitié est ensuite répartie entre les groupes d'opposition, d'une part, et les autres groupes, d'autre part, en proportion de leur importance numérique. Chaque groupe dispose d'un temps minimum de dix minutes.

Lorsque le Gouvernement a décidé que sa déclaration donnerait lieu à un vote, la Conférence des présidents peut autoriser des explications de vote. Dans ce cas, la parole est accordée, pour cinq minutes, après la clôture du débat, à un orateur de chaque groupe. Le vote a lieu par scrutin public à la tribune.

d) Les résolutions

L'article 34-1 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 permet aux assemblées de voter des résolutions, lesquelles peuvent être

présentées par les députés individuellement ou au nom d'un groupe par son président.

La résolution est l'acte par lequel une assemblée émet un avis sur une question déterminée : son objet n'est pas de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement et celui-ci peut la déclarer irrecevable lorsqu'il estime que tel est le cas.

Les résolutions sont débattues en séance : elles ne sont d'ailleurs pas renvoyées en commission ; elles ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement.

Leur inscription à l'ordre du jour peut être demandée par les présidents des groupes, les présidents des commissions voire par le Gouvernement.

Cette inscription ne peut intervenir moins de six jours francs après le dépôt du texte ; elle ne peut concerner une proposition de résolution dont le Président aura constaté qu'elle a le même objet qu'une proposition antérieure inscrite à l'ordre du jour de la même session ordinaire.

e) Les questions

La tenue, chaque semaine, le mardi et le mercredi, d'une séance de questions au Gouvernement est un élément marquant du rythme de travail de l'Assemblée. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en a pris acte en étendant cette procédure aux sessions extraordinaires (article 48).

L'article 133 du Règlement issu de la résolution du 27 mai 2009 prévoit par ailleurs que :

- chaque semaine, la moitié des questions est posée par des députés d'opposition ;
- au cours de chaque séance, chaque groupe pose au moins une question ;
- la première question est de droit attribuée à un groupe d'opposition ou minoritaire, ou bien à un député n'appartenant à aucun groupe.

Afin de donner plus de vivacité aux échanges et permettre de poser davantage de questions, le temps de parole des orateurs, députés comme membres du Gouvernement, est limité, depuis le 1er mars 2009, à deux minutes, au lieu de deux minutes et demie.

Au-delà, la semaine de contrôle permet de consacrer plus de temps aux questions.

L'organisation des séances de questions à un ministre fait partie des nouvelles procédures mises en place dans le cadre de la semaine de contrôle. Les groupes disposent d'une grande liberté dans le choix du ou des ministres interrogés et ces séances ne se fondent pas nécessairement sur des travaux parlementaires préalables. Les questions peuvent porter sur l'ensemble du champ de compétences d'un ministère ou sur un thème prédéterminé. La Conférence des présidents ar-

rête les modalités de la séance, étant entendu que la moitié des questions est posée par des députés d'opposition. Le temps de parole est limité à deux minutes mais l'auteur de la question peut, après la réponse du ministre, lui répliquer avant que le ministre reprenne une dernière fois la parole.

Cette procédure, mise en œuvre lors de chaque semaine de contrôle et dont la durée est comprise entre 1 heure 30 et 2 heures, associe directement un grand nombre de parlementaires aux activités de contrôle et d'évaluation.

Les séances de questions orales sans débat permettent, quant à elles, d'obtenir une réponse ministérielle précise sur un sujet donné, lequel est souvent d'intérêt local. Dans le cadre du Règlement issu de la résolution du 27 mai 2009 les questions orales sans débat trouvent naturellement place dans la semaine de contrôle, le mardi et le jeudi matin. La moitié des questions est posée par des députés d'opposition. Le temps disponible par question est désormais fixé à six minutes : il comprend la question elle-même, la réponse du Gouvernement et la réplique par l'auteur de la question.

Fiche n° 37

Le dossier du Président, cas d'un dossier législatif

Points-clés

Préparé par le service de la séance, le dossier du Président constitue le fil conducteur des débats pour le Président de séance chargé de les diriger. Il garantit leur conformité au Règlement, en favorise la clarté et aide le Président dans son rôle d'arbitre.

Il comprend notamment :

- les textes de diverses annonces faites en début de séance ;

- la formule d'appel du texte inscrit à l'ordre du jour ;

- les formules permettant de passer la parole au ministre ou aux rapporteurs (avec, pour ces derniers, mention de leur temps de parole) ;

- la liste des orateurs inscrits dans les débats généraux ou les discussions générales portant sur un texte législatif avec, le cas échéant, mention de leur temps de parole ;

- les amendements classés dans leur ordre d'appel avec mention des amendements identiques, de ceux soumis à discussion commune et des conséquences de l'adoption de tel ou tel amendement ;

- les formules relatives aux votes.

Aussi complet soit-il, le dossier du Président ne saurait prévoir le déroulement de l'ensemble de la séance car, outre les incidents toujours possibles lors de débats politiques, diverses phases de la discussion législative, telle la discussion des amendements, sont organisées pendant la séance même par des inscriptions immédiates de divers orateurs.

Le dossier du Président est donc l'appui indispensable du président de séance dans sa conduite des débats. Il l'aide à exercer sa vigilance sur leur déroulement.

FORMULE D'APPEL

L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Tout dossier législatif commence par une formule d'appel du texte à l'ordre du jour.

Cette formule contient des informations sur la procédure (engagement de la procédure accélérée par exemple) et sur le niveau de lecture.

LES PAROLES

La parole est à M. le secrétaire d'État chargé de l'emploi.

(M. ...)

……..

(20')

Pour un projet de loi, il est de tradition de faire intervenir en premier le ministre chargé de soutenir la discussion de ce texte devant le Parlement.

Le temps de son intervention est fixé par lui.

Ce temps est <u>indicatif</u>, puisque le Gouvernement a un droit inconditionnel de parole (article 31 de la Constitution).

La parole est ensuite donnée au rapporteur de la commission saisie au fond. Quand l'Assemblée discute d'une proposition ou du texte d'une commission mixte paritaire, il est de tradition de faire intervenir le rapporteur avant le ministre.

La parole est à M. …, rapporteur de la commission des affaires sociales.

……..

(15')

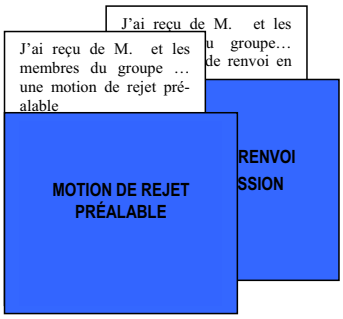
Le temps des rapporteurs est fixé en fonction de la durée de la discussion générale arrêtée par la Conférence des présidents.

Ce temps est <u>impératif</u>.

Le président de la commission peut également intervenir. En général, il en informe préalablement la Conférence des présidents.

Si une commission est saisie pour avis, son rapporteur intervient après le rapporteur au fond. Le temps de son intervention est également fixé en fonction de la durée de la discussion générale.

LES DEUX MOTIONS : MOTION DE REJET PRÉALABLE ET MOTION DE RENVOI EN COMMISSION



Avant l'ouverture de la discussion générale, deux motions, la motion de rejet préalable et la motion de renvoi en commission, peuvent être successivement discutées et mises aux voix.

Les motions sont présentées sous une chemise de couleur bleue.

Sur chaque motion, le Président donne la parole :

– au député désigné pour soutenir la motion (pour un temps fixé selon le niveau de lecture : 30' et 15') ;

– au Gouvernement et à la commission ;

– et à un orateur par groupe, pour 2', pour explication de vote.

La motion est ensuite mise aux voix.

LA DISCUSSION GÉNÉRALE

INSCRITS

M. …	NC	10'
M. ….	UMP	15'
Mme …	SRC	10'
M. …	GDR	5'
M. ….	UMP	5'
M. ….	UMP	5'
Etc…		

Hors application de la procédure du temps législatif programmé, la durée de la discussion générale est fixée par la Conférence des présidents. Cette durée est répartie entre les groupes selon un barème proportionnel.

Chaque groupe fait connaître, la veille de la discussion, ses orateurs, leur ordre de passage et le temps imparti à chacun d'eux.

Ces temps sont impératifs.

La liste des inscrits est établie par le service de la séance à partir de ces informations en faisant alterner les orateurs des différents groupes (« le tourniquet »).

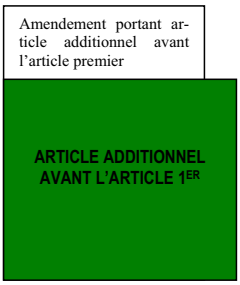
PAROLE AU MINISTRE

À la fin de la discussion, il est habituel que le ministre demande à répondre aux intervenants.

L'Assemblée examine successivement tous les articles et les amendements sur ces articles dans l'ordre où ils se présentent, des amendements portant articles additionnels avant l'article premier aux amendements portant articles additionnels après le dernier article du texte en discussion. Le cas échéant, les amendements au titre du texte sont appelés en dernier. Les amendements aux titres des divisions qui parfois structurent un texte (chapitre, section) sont appelés et mis aux voix à l'endroit où ces divisions apparaissent dans le texte ; ces divisions, ainsi amendées, ne sont pas mises aux voix en tant que telles.

LA RÉSERVE DE DISCUSSION

Cet ordre d'appel peut être modifié s'il est fait application de la procédure de réserve qui est de droit à la demande de la commission ou du Gouvernement ou peut être décidée par le Président de séance. Cette procédure a pour effet de reporter la discussion et le vote d'un article et des amendements qui s'y rapportent jusqu'à la place demandée par l'auteur de la réserve, soit à la fin de l'examen des articles, soit après la discussion et le vote d'un article suivant.



L'ARTICLE ADDITIONNEL

Des articles additionnels peuvent être présentés au cours de l'examen des articles. Ils viennent en discussion à la place où ils se situent dans le texte.

Ces articles sont proposés sous forme d'amendements.

Ce ou ces amendements sont présentés sous une chemise de couleur verte.

Les députés ne peuvent s'inscrire que sur les amendements portant article additionnel présentés par le Gouvernement ou au nom d'une commission.

Voir, ci-après, les modalités de discussion et de mise aux voix des amendements.

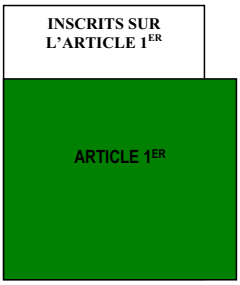
L'ARTICLE SANS INSCRIT ET SANS AMENDEMENT

En l'absence d'inscrit et d'amendement, l'article est directement mis aux voix.

L'article est matérialisé dans le dossier par une feuille cartonnée, appelée « base », sur laquelle est reproduit le texte de l'article.

Le Président invite l'Assemblée à voter : « *Je mets aux voix l'article premier* ».

L'ARTICLE AVEC INSCRITS ET/OU AMENDEMENTS



S'il y a des inscrits et/ou des amendements, la base est placée sous une chemise verte qui comporte tout ou partie des documents suivants :

– la feuille des inscrits ;

– les amendements, regroupés sous une chemise de couleur rose, certains amendements étant eux-mêmes placés dans des sous-chemises de couleur :

• orange, pour les amendements de suppression ;

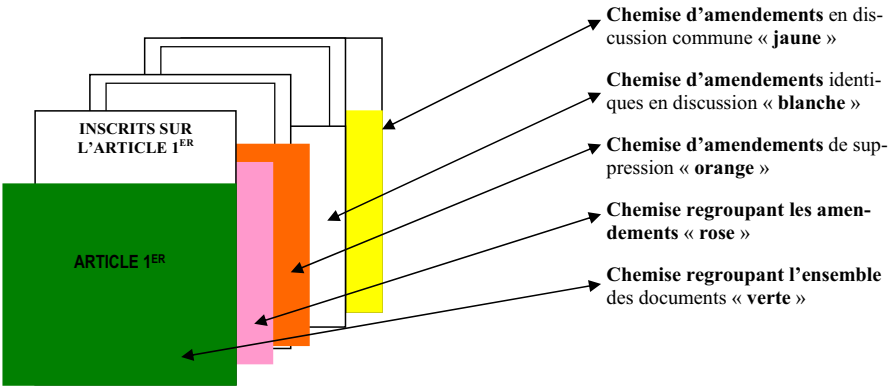
• jaune, pour les amendements en discussion commune ;

• blanche, pour les amendements identiques ;

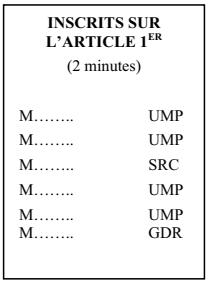
• violette, pour les amendements faisant l'objet de sous-amendements.

– la base.

Cf. ANNEXE : Principes de classement des amendements et effet de leur adoption.



LES INSCRITS SUR L'ARTICLE



Sur les articles, les députés peuvent s'inscrire eux-mêmes.

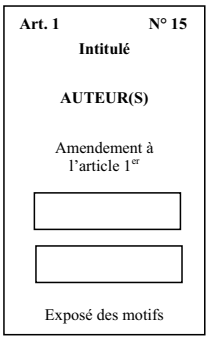
Ils peuvent le faire jusqu'au dernier moment et alors même que la discussion sur l'article a commencé, mais avant l'appel du premier amendement.

Chaque député dispose de 2' : ce temps est <u>impératif</u>.

Après que deux orateurs d'opinion contraire sont intervenus, la clôture de cette phase de discussion peut être proposée à l'Assemblée (qui statue alors par un vote sans débat ne pouvant

donner lieu à un scrutin public). La clôture peut également être décidée par le Président.

L'AMENDEMENT



– Lorsqu'il n'y a qu'un seul amendement en discussion, la parole est donnée :

• à l'auteur ou à l'un des signataires,

• à la commission,

• au Gouvernement,

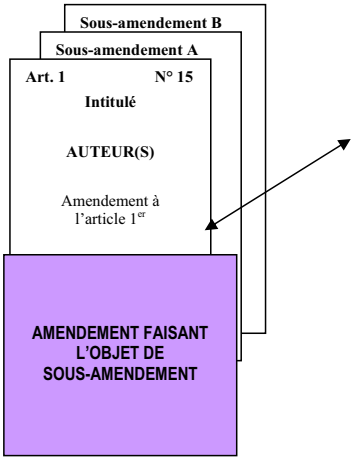
• et à un orateur contre.

– Les interventions sont de 2', sauf pour le Gouvernement.

– Le Président a la faculté d'autoriser deux autres orateurs à répondre, l'un à la commission, l'autre au Gouvernement. Si les avis de ces deux derniers sont identiques, un seul orateur peut être autorisé à répondre.

– Après ces interventions, l'amendement est mis aux voix. Il ne peut y avoir d'explication de vote sur les amendements.

L'AMENDEMENT SOUS-AMENDÉ



Dans le dossier, l'amendement et les sous-amendements sont regroupés sous une chemise violette.

Dans tous les cas, mention manuscrite de leur existence est portée sur l'amendement lui-même.

Discussion et mise aux voix :

– la discussion est d'abord ouverte sur *l'amendement* ;

– avant sa mise aux voix, la discussion est ouverte sur le *premier sous-amendement* selon les mêmes modalités que pour un amendement ;

– ce sous-amendement est discuté puis mis aux voix.

Il est procédé de la même façon pour le *sous-amendement suivant.*

– Une fois la discussion et le vote sur les sous-amendements effectués, l'amendement est mis aux voix.

CAS PARTICULIERS : SUPPRESSION ET RÉDACTION GLOBALE

AMENDEMENT DE SUPPRESSION

AMENDEMENT DE RÉDACTION GLOBALE

Cas d'adoption d'un amendement de suppression

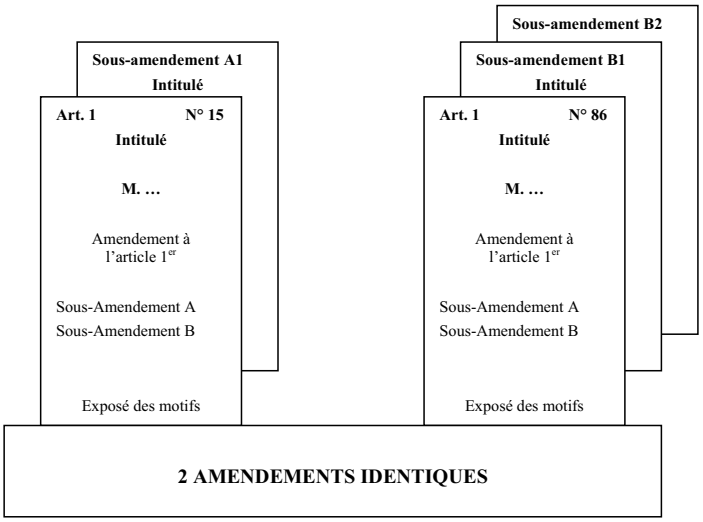
Si un tel amendement est adopté, les autres amendements déposés sur l'article n'ont plus d'objet : ils « tombent ».

Le Président indique : « *L'amendement est adopté, l'article… est supprimé* ».

Cas d'adoption d'un amendement de rédaction globale

Si un tel amendement est adopté, les autres amendements déposés sur l'article n'ont plus d'objet ; ils « tombent ».

Le Président indique : « *L'amendement est adopté, l'article… est ainsi rédigé* ». Il n'y a donc pas lieu de mettre aux voix l'article après l'adoption de tels amendements.



AMENDEMENTS IDENTIQUES

1. M. …, auteur de l'amendement déposé en premier, sous réserve du droit de priorité du Gouvernement et de la commission.
2. M. …
3. Commission, Gouvernement et orateurs contre.
4. Éventuellement, réponses à la commission et au Gouvernement.

5. Discussion et mise aux voix successives des sous-amendements A1, B1 et B2.

6. Mise aux voix, par un seul vote, des amendements n° 15 de M. … et n° 86 de M. … .

LA SECONDE DÉLIBÉRATION

Avant de passer aux explications de vote et au vote sur l'ensemble, il peut être demandé qu'il soit procédé à une seconde délibération d'un ou plusieurs des articles adoptés en première délibération. La seconde délibération est de droit à la demande de la commission ou du Gouvernement, elle est soumise au vote de l'Assemblée quand elle est demandée par un député.

Des amendements sont déposés sur les articles soumis à seconde délibération. S'ils sont adoptés, il y a lieu de faire voter sur l'article ainsi modifié. En revanche, le rejet des amendements proposés en seconde délibération vaut confirmation du texte adopté en première délibération.

EXPLICATIONS DE VOTE ET VOTE SUR L'ENSEMBLE

EXPLICATIONS DE VOTE
(cinq minutes)

M…	NC
M. …	UMP
Mme …	SRC
M. ...	GDR

Je mets aux voix l'ensemble du projet de relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Seul un orateur par groupe est autorisé à intervenir dans les explications de vote pour une durée de 5 minutes, ce temps étant impératif.

Il est de tradition que la commission et le Gouvernement demandent aussi à intervenir avant le vote sur l'ensemble. La parole leur est alors donnée avant la phase des explications de vote.

Le vote sur l'ensemble a souvent lieu au scrutin public.

La Conférence des présidents peut décider de son report à une date fixée par elle, en accord avec le Gouvernement. Les votes reportés donnent lieu à scrutin public. Le moment retenu est, en général, le mardi ou le mercredi après-midi, juste après la séance des questions au Gouvernement.

ANNEXE :

PRINCIPES DE CLASSEMENT DES AMENDEMENTS ET EFFET DE LEUR ADOPTION

ARTICLE 45

① Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

② Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

③ Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable, sauf accord du Gouvernement.

④ Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut soit reprendre le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs amendements adoptés par le Sénat.

Amendement n° 1 de suppression de l'article

Amendement n° 2 de rédaction globale

Amendement n° 3 de suppression de l'alinéa ②

Amendement n° 4 de rédaction de l'alinéa ②

Amendement n° 5 modifiant le début de l'alinéa ②

Amendement n° 6 remplaçant un ou plusieurs mots

Amendement n° 7 insérant un alinéa après l'alinéa ②

Amendement n° 8 supprimant la première phrase de l'alinéa ③

Amendement n° 9 supprimant un ou plusieurs mots de l'alinéa ③

Amendement n° 10 rédigeant la première phrase de l'alinéa ④

Amendement n° 11 remplaçant un ou plusieurs mots de l'alinéa ④

Amendement n° 12 complétant l'article par un alinéa

Les principes de base de la mise en discussion des amendements présentés sur un même article conduisent à aller du **général au particulier** : ainsi, une suppression d'article est appelée avant la suppression d'un alinéa, puis la suppression d'un alinéa avant celle d'une phrase incluse dans cet alinéa, etc. et, dans ce cadre, à traiter chaque division du texte de manière successive : ainsi, tous les amendements relatifs au premier alinéa sont appelés avant ceux qui concernent le deuxième alinéa, etc.

Les **amendements en concurrence** sont mis en discussion en prenant d'abord les amendements de suppression, puis les autres amendements en commençant par ceux qui s'écartent le plus du texte proposé, et dans l'ordre où ils s'y opposent, s'y intercalent ou s'y ajoutent.

Conséquences de l'adoption des amendements :

– l'adoption de l'amendement n° 1 fait tomber tous les autres amendements, l'article est supprimé ;

– l’adoption de l’amendement n° 2 fait tomber tous les autres amendements, l’article est ainsi rédigé ;

– l’adoption de l’amendement n° 3 fait tomber l’amendement 4 ;

– l’adoption de l’amendement n° 8 fait tomber l’amendement 9 ;

– l’adoption de l’amendement n° 10 fait tomber l’amendement 11.

Fiche n° 38

L'exercice du droit d'amendement

Points-clés

Le droit d'amendement est aujourd'hui la forme d'expression principale du droit d'initiative des députés ; plusieurs milliers sont ainsi déposés annuellement.

Partagé avec le Gouvernement, ce droit, bien que libre et illimité, est toutefois strictement encadré par des dispositions constitutionnelles, organiques et réglementaires inspirées du « parlementarisme rationalisé ».

Les plus importantes portent sur la recevabilité financière (les amendements ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique) et législative (les amendements doivent relever du domaine de la loi) des amendements.

D'autres restrictions, portant en particulier sur les délais de dépôt, sur le lien avec le texte en discussion, sur l'examen préalable par la commission saisie au fond, viennent en complément.

En séance publique, l'ordre d'appel des amendements et les modalités de leur discussion font l'objet de dispositions réglementaires précises, assurent une organisation claire des débats et permettent l'expression de toutes les opinions.

☞ *Voir également les fiches 32, 33, 34, 35, 36, 37 et 39*

Le droit d'amendement est le droit de soumettre au vote des assemblées parlementaires des modifications aux textes dont elles sont saisies, qu'il s'agisse de projets de loi (d'initiative gouvernementale), de propositions de loi (d'initiative parlementaire) ou de propositions de résolution. Il peut être considéré comme un « prolongement » du droit d'initiative législative ; avec le temps, il est même devenu dans de nombreux parlements et notamment en France la forme d'expression principale du droit d'initiative des parlementaires.

Il trouve sa source dans le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, qui énonce que « *les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement* ». Depuis la révision de juillet 2008, cet article précise que ce droit « *s'exerce en séance ou en commission* ».

Les caractères principaux du droit d'amendement sont de trois ordres :

- c'est un droit partagé entre le Gouvernement et les parlementaires ;
- c'est un droit individuel ou collectif (contrairement aux questions, par exemple, les amendements peuvent être co-signés) ;
- c'est un droit illimité (sous réserve des restrictions présentées ci-après), ce qui peut en faire un moyen d'obstruction.

Le principe général, affirmé par l'article 45 de la Constitution, est que le droit d'amendement s'exerce librement au stade de la première lecture : tout amendement est recevable à ce stade dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte. Au cours des lectures suivantes, les amendements ne peuvent porter que sur les dispositions restant en discussion, ce qui exclut les amendements introduisant des dispositions nouvelles. Il s'agit, en outre, d'un droit encadré par la Constitution, dans l'esprit du parlementarisme rationalisé qui a présidé à son élaboration.

I.– L'ENCADREMENT DU DROIT D'AMENDEMENT

Les règles qui suivent sont applicables aux amendements comme aux sous-amendements. Toutefois, les sous-amendements ne sont pas recevables lorsqu'ils contredisent le sens de l'amendement ou excèdent son champ. En revanche, les délais de dépôt ne leur sont pas opposables.

1. – LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE DES AMENDEMENTS

a) Principe général

L'article 40 de la Constitution précise que les amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. La rédaction employée permet de présenter un amendement diminuant une ressource publique, sous réserve qu'il soit gagé par l'augmentation à due concurrence d'une autre ressource publique ; en revanche, elle proscrit toute compensation dans le domaine des charges publiques.

La jurisprudence constitutionnelle a précisé la portée de l'irrecevabilité financière. Elle a ainsi décidé qu'elle s'appliquait non seulement aux dépenses de l'État mais aussi à celles des autres personnes publiques et que l'incidence des mesures proposées se jugeait par rapport au texte examiné ou au droit existant, s'il est plus favorable.

b) La recevabilité financière des amendements aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale

Le contrôle de la recevabilité financière des amendements aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale obéit à des règles particulières :

– les règles applicables aux lois de finances ont été sensiblement assouplies à compter de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, qui est le premier à avoir été présenté en application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001.

  Cette loi organique a profondément modifié les modalités du contrôle budgétaire du Parlement, en substituant à l'ancienne répartition des crédits par ministères, titres de dépenses puis chapitres budgétaires, une répartition distinguant une cinquantaine de missions de l'État (dont une dizaine interministérielles) et, à l'intérieur de celles-ci, à peu près 170 programmes. L'article 47 de la loi organique précitée précise que la notion de charge publique doit être appréciée au niveau de chaque mission, ce qui permet dorénavant aux parlementaires de proposer, au sein d'une même mission, des augmentations de crédits au sein d'un programme compensées par une diminution d'autres crédits au sein d'un autre programme ; en outre, les parlementaires ont la faculté de créer un programme nouveau en compensant cette mesure par la diminution des crédits affectés à un autre programme de la même mission ;

– pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale, le paragraphe IV de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale précise que, s'agissant des amendements portant sur les objectifs de dépenses inscrits en loi de financement, la charge s'entend de chaque objectif de dépenses par branches ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

  Ce dernier assouplissement, introduit par une loi organique du 2 août 2005, permet en principe aux parlementaires d'opérer, au sein de l'ONDAM ou des objectifs de dépenses par branches (le premier étant obligatoirement décomposé en sous-objectifs et les seconds pouvant l'être), des arbitrages entre sous-objectifs. Cependant, la valeur prévisionnelle et non limitative des sous-objectifs et objectifs de dépenses risque de limiter l'usage qui sera fait des nouvelles possibilités d'amendements ainsi créées.

c) Les modalités du contrôle

Il convient de distinguer les amendements déposés en commission de ceux déposés en séance.

Dans le premier cas, il revient au président de la commission et, en cas de doute, à son bureau, d'apprécier la recevabilité de l'amendement au regard de l'article 40 de la Constitution, au besoin après avis du président ou du rapporteur général de la commission des finances. Les amendements qu'il déclare irrecevables ne sont pas examinés par la commission. Le Gouvernement ou un député peut également opposer à tout moment l'article 40 de la Constitution à une modification apportée par une commission au texte d'un projet ou d'une proposition de loi, c'est-à-dire à un amendement adopté par une commission et intégré dans le texte qui servira de base à la discussion en séance publique. L'irrecevabilité est appréciée par le président ou le rapporteur général de la commission des finances.

S'agissant des amendements déposés en vue de leur examen en séance, c'est le Président de l'Assemblée qui est chargé d'en apprécier la recevabilité financière. Cependant, selon un usage constant, le Président suit quasiment toujours l'avis du président de la commission des finances ou, à défaut, du rapporteur général ou d'un membre du bureau de la commission des finances désigné à cet effet (l'article 89, alinéa 3 du Règlement prévoit cette consultation « *en cas de doute* »). Tous les amendements litigieux sont ainsi renvoyés, lors de l'enregistrement, au président de la commission des finances, et son avis joue un rôle déterminant. Lorsque l'avis conclut à l'irrecevabilité, l'amendement est renvoyé à l'auteur. Il n'est pas mis en distribution et ne sera pas appelé en discussion.

Cette procédure de contrôle *a priori* n'interdit pas d'opposer ultérieurement l'irrecevabilité financière aux propositions de loi et aux amendements. Cette faculté, prévue par l'article 89, alinéa 4 du Règlement, est reconnue aussi bien au Gouvernement qu'à tout député. En pratique l'opposition aura rarement lieu d'être formulée à ce stade puisque la première vérification, faite au moment du dépôt, devrait avoir éliminé d'office les initiatives encourant l'irrecevabilité.

L'irrecevabilité financière peut cependant être opposée aux amendements mis en distribution. Dans ce cas, l'appréciation de recevabilité est portée dans les mêmes conditions que lors du dépôt, c'est-à-dire sur décision du Président de l'Assemblée après avis du président de la commission des finances. Compte tenu de l'examen systématique de recevabilité des amendements au dépôt, il n'y a lieu de procéder à une nouvelle consultation que dans des cas exceptionnels : il en va ainsi, par exemple, lorsque la discussion fait apparaître un fait nouveau mettant en cause l'avis de recevabilité formulé au dépôt.

Il est à noter que la procédure de contrôle de la recevabilité financière organisée par le Règlement confie aux seules instances parlementaires le soin de statuer sur la question de recevabilité au cours de la procédure législative. En cas de litige sur la recevabilité d'un amendement – en particulier lorsque le Gouvernement conteste la recevabilité affirmée par l'autorité parlementaire compétente –, c'est la décision de cette dernière qui prévaut, sans appel, à ce stade, à un juge

extérieur, contrairement à ce qui est prévu en matière de recevabilité « législative ».

Les décisions prises par les instances parlementaires dans le domaine de la recevabilité financière ne peuvent être contestées que par la voie du recours devant le Conseil constitutionnel, présenté en application de l'article 61, alinéa 2 de la Constitution, après l'adoption de la loi. Le Conseil constitutionnel se reconnaît en effet compétent pour apprécier s'il a été fait, dans le cours de la procédure législative, une application correcte de l'article 40 de la Constitution, qu'il s'agisse des décisions d'irrecevabilité ou de recevabilité financière. Dans ce dernier cas, cependant, le Conseil estime qu'il ne peut être saisi que si l'exception d'irrecevabilité financière a été soulevée devant le Parlement.

2. – LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ LÉGISLATIVE DES AMENDEMENTS

L'article 41 de la Constitution prévoit que « *s'il apparaît, au cours de la procédure législative, qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi (...), le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité* ». En cas de désaccord entre eux, « *le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours* ».

Initialement, seul le Gouvernement pouvait opposer l'irrecevabilité et, dans la pratique, la complexité de la procédure s'est traduite par une faible utilisation de celle-ci. En confiant ce droit au Président de l'Assemblée nationale, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a entendu lui donner un second souffle.

Une différence majeure qui oppose cette procédure à celle destinée à assurer le respect de l'article 40 est que la recevabilité législative n'est pas systématiquement contrôlée au moment du dépôt des propositions et des amendements parlementaires : ce contrôle requiert l'intervention du Gouvernement ou du Président de l'Assemblée.

Mettant en oeuvre l'article 41 de la Constitution, l'article 93 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit ainsi que l'irrecevabilité d'une proposition ou d'un amendement peut être opposée à tout moment tant par le Président de l'Assemblée que par le Gouvernement. Elle précise également que l'amendement qui prend la forme d'une disposition du texte résultant des travaux de la commission peut aussi faire l'objet d'une telle contestation. Les deuxième et troisième alinéas de l'article 93 envisagent respectivement le cas d'une irrecevabilité opposée par le Gouvernement et celui d'une irrecevabilité opposée par le Président de l'Assemblée. Si l'irrecevabilité est opposée par le Gouvernement, il revient alors au Président de l'Assemblée de se prononcer. Dès lors que le Président de l'Assemblée est en désaccord avec le Gouvernement, il saisit le Conseil constitutionnel. Si l'irrecevabilité est opposée par le Président de l'Assemblée il doit consulter le Gouvernement et, en cas de désaccord avec ce dernier, saisir le Conseil constitutionnel. Dès lors que le Président de l'Assemblée envisage d'opposer l'irrecevabilité ou doit se prononcer sur l'irrecevabilité opposée par le

Gouvernement, il est prévu qu'il puisse consulter le président de la commission des lois ou un membre du bureau de cette commission désigné à cet effet.

3. – AUTRES RESTRICTIONS AU DROIT D'AMENDEMENT

a) Restrictions liées à la bonne organisation du débat parlementaire

Pour permettre une discussion ordonnée et cohérente des articles d'un projet de loi et des amendements qui s'y rapportent, et pour donner à chaque acteur du débat, Gouvernement, rapporteur et députés le temps de préparer cette discussion, il est nécessaire de prévoir une date limite pour le dépôt de ces derniers. La réforme du Règlement du 27 mai 2009 a institutionnalisé le délai de dépôt des amendements en commission : les amendements doivent être déposés au secrétariat de la commission au plus tard le troisième jour ouvrable, à 17 heures, précédant l'examen du texte en commission. Elle a également modifié le délai pour les amendements déposés sur le texte discuté en séance en le portant également au troisième jour ouvrable précédant l'examen du texte en séance, à 17 heures, au lieu de la veille de la discussion à 17 heures, comme c'était le cas depuis 2006.

Le Conseil constitutionnel a admis la fixation de tels délais sous réserve que les présidents de commissions, s'agissant de l'examen des textes par ces dernières, ou la Conférence des présidents, s'agissant de la séance publique, puissent fixer un autre délai si le délai de droit commun ne permet pas que soient respectées les *« exigences de clarté et de sincérité »* des débats, et ce, afin de garantir pleinement *« le caractère effectif du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution »* (Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009). Pour les amendements en séance, la loi organique du 15 avril 2009 impose qu'en tout état de cause, les amendements des députés soient déposés avant le début de l'examen en séance.

Des délais particuliers sont prévus pour l'examen de la seconde partie des projets de loi de finances : les amendements rattachés à l'examen des crédits doivent être déposés au plus tard l'avant-veille de la discussion à 13 heures, ceux présentés aux articles non rattachés au plus tard la veille à 13 heures.

Après l'expiration des délais susvisés, restent recevables les sous-amendements, les amendements du Gouvernement et des commissions saisies au fond, les amendements portant sur les articles modifiés ou ajoutés par un amendement du Gouvernement ou de la commission au fond déposé hors délais.

b) Irrecevabilité liée à l'objet de l'amendement

L'article 98 du Règlement de l'Assemblée nationale énonce que les amendements ne peuvent porter que sur un seul article. Les sous-amendements ne peuvent contredire le sens de l'amendement qu'ils visent et ne peuvent être sous amendés. En outre, conformément à l'article 45 de la Constitution, ce même article 98 admet la recevabilité, en première lecture, de tout amendement dès lors

que celui-ci présente une lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. Dans tous les cas, il revient au Président de l'Assemblée d'apprécier la recevabilité, au regard de ces dispositions, des amendements déposés.

c) Restriction liée à l'examen en commission

En application de l'article 44, alinéa 2 de la Constitution, le Gouvernement peut s'opposer à la discussion des amendements ou des sous-amendements qui n'ont pas été soumis à la commission saisie au fond. Cette arme de procédure n'est généralement utilisée qu'en cas d'obstruction manifeste, à l'égard d'amendements déposés après la dernière réunion de la commission.

d) Restrictions liées aux nécessités de la procédure législative

Comme on l'a vu, la procédure législative, fondée sur un système de navette entre les deux assemblées, vise à rapprocher progressivement leurs points de vue respectifs en vue de l'adoption d'un texte identique. Dès lors, il est logique que tous les articles de loi qui, à un stade donné de la procédure, ont été adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées sortent du champ de la navette et ne soient plus amendables. Sont également prohibés les amendements qui remettraient en cause des dispositions adoptées conformes en introduisant dans le texte des additions incompatibles. Il peut seulement être fait exception aux règles qui viennent d'être exposées pour assurer la coordination avec d'autres dispositions du projet ou de la proposition, pour rectifier une erreur matérielle ou pour assurer le respect d'une disposition constitutionnelle.

Le texte issu des délibérations de la commission mixte paritaire fait également l'objet de restrictions particulières à l'exercice du droit d'amendement, qui se justifient par la nécessité de ne pas dénaturer l'accord sur un texte commun qui a pu être trouvé entre les deux assemblées. L'article 45, alinéa 3 de la Constitution prévoit à cet effet que seuls sont recevables les amendements du Gouvernement et les amendements parlementaires dont le Gouvernement a accepté le dépôt.

Depuis sa décision du 25 juin 1998, le Conseil constitutionnel considère en outre que le texte soumis à la délibération des assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire - que celle-ci ait ou non abouti - ne peut faire l'objet d'adjonctions, et que les dispositions adoptées en termes identiques avant la réunion de la commission mixte paritaire ne peuvent être modifiées que par des amendements qui, soit sont en relation directe avec une disposition restant en discussion, soit sont dictés par la nécessité d'assurer le respect de la Constitution, d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen ou de corriger une erreur matérielle.

Le juge constitutionnel a ensuite étendu le champ de cette jurisprudence en censurant des dispositions entièrement nouvelles introduites par la commission mixte paritaire elle-même (décision du 5 août 2004).

Plus récemment encore, le Conseil constitutionnel, dans une décision du 19 janvier 2006 revenant sur une jurisprudence antérieure, a annoncé son intention d'écarter, dès la deuxième lecture, les amendements qui ne seraient pas en relation directe avec une disposition restant en discussion, avec les mêmes exceptions que celles déjà prévues pour les textes soumis aux assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire.

Enfin, lorsque le Gouvernement décide, en application de l'article 45, alinéa 4 de la Constitution, de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale par le biais d'une ultime lecture dite « lecture définitive », les seuls amendements recevables au dernier texte voté par l'Assemblée nationale sont ceux précédemment adoptés par le Sénat en nouvelle lecture.

e) Le vote bloqué

Conséquence logique de l'existence de procédures d'adoption contraignantes exprimant le parlementarisme rationalisé voulu par les rédacteurs de la Constitution de 1958, l'article 44, alinéa 3, de la Constitution autorise le Gouvernement à demander à l'Assemblée saisie de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, les seuls amendements alors retenus étant ceux proposés ou acceptés par le Gouvernement.

f) Restrictions liées à la nature du texte discuté

Compte tenu de leur nature, ne peuvent être amendés les textes des conventions internationales annexés aux projets de loi autorisant leur ratification, les motions visant à soumettre à référendum certains projets de lois, les résolutions déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution, ainsi que les propositions de la Conférence des présidents relatives à l'ordre du jour.

II.– LA PRÉSENTATION MATÉRIELLE DES AMENDEMENTS ET L'ORGANISATION DE LEUR DISCUSSION

1. – PRÉSENTATION MATÉRIELLE ET DIFFUSION

a) Présentation matérielle

Les amendements doivent être formulés par écrit, signés par au moins un de leurs auteurs et déposés sur le bureau de l'Assemblée (c'est-à-dire, en pratique, auprès du service de la séance) ou en commission. La même exigence de présentation par écrit s'applique aux sous-amendements.

Tout amendement comporte un dispositif qui précise son insertion dans le texte et son contenu et un exposé sommaire, qui décrit brièvement l'objectif de l'amendement.

À la demande de son auteur, et si la commission saisie au fond en est d'accord, un amendement peut faire l'objet d'une évaluation préalable par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

b) Diffusion

Les amendements et sous-amendements sont imprimés, distribués et mis en ligne sur le site de l'Assemblée nationale. Concrètement, les députés disposent, en commission comme en séance publique, d'une liasse regroupant tous les amendements et sous-amendements classés par ordre d'examen (*cf. infra*). Tout amendement porte naturellement le nom de son auteur. En commission, les amendements peuvent avoir pour auteurs le Gouvernement, le rapporteur, le cas échéant le rapporteur pour avis et les autres députés. En séance publique, on distingue les amendements du Gouvernement, ceux des commissions saisies au fond ou pour avis, et les amendements des députés. Il faut souligner que les amendements adoptés par la commission lors de la réunion consacrée à l'examen du rapport sont intégrés au texte qui servira de base à la discussion en séance publique (sauf dans le cas où on discute sur la base du projet).

2. – ORGANISATION DE LA DISCUSSION DES AMENDEMENTS

a) Ordre d'appel

La méthode de classement des amendements n'est pas sans importance, puisque l'adoption d'un amendement a pour conséquence de faire « tomber » (c'est-à-dire de rendre sans objet) tous les amendements proposant des solutions concurrentes.

La méthode utilisée repose sur la combinaison de deux principes :

- d'un point de vue formel, l'ordre de classement doit aller du général au particulier : une suppression d'article est appelée avant la suppression d'un alinéa, et celle-ci avant la suppression d'une phrase, qui précède elle-même une simple suppression de mots, etc. ;
- en ce qui concerne le sens des amendements, ils sont mis aux voix en commençant par ceux qui s'écartent le plus du texte proposé et dans l'ordre où ils s'y opposent, s'y intercalent ou s'y ajoutent.

Lorsque plusieurs amendements, exclusifs l'un de l'autre, sont en concurrence, le président de séance peut les soumettre à une discussion commune permettant aux députés d'entendre tous leurs auteurs avant qu'ils ne soient mis aux voix.

Enfin, les amendements déposés par le Gouvernement ou la commission saisie au fond bénéficient d'une priorité de discussion par rapport à ceux des députés ayant un objet identique.

Concrètement, l'ordre d'appel retenu est matérialisé par un « dérouleur », c'est-à-dire une liste des amendements par ordre d'appel, distribué aux députés présents en séance.

b) Modalités de discussion

Lors de l'examen d'un amendement, le président de séance donne successivement la parole à :

- l'auteur ou l'un des auteurs de l'amendement pour présenter l'objet et en défendre l'intérêt (les amendements dont les auteurs sont absents ne sont pas appelés) ;
- le rapporteur ou le président de la commission saisie au fond, qui rappelle la position de la commission ;
- le cas échéant, le rapporteur ou le président de la commission saisie pour avis ;
- le Gouvernement ;
- éventuellement, un orateur d'opinion contraire.

Il peut également donner la parole à un orateur pour répondre au Gouvernement ou à la commission. Lorsque l'avis du Gouvernement et celui de la commission sont identiques, un seul orateur peut être autorisé à y répondre.

L'amendement est ensuite mis aux voix par le président de séance qui rappelle le sens de l'avis exprimé par le Gouvernement et la commission saisie au fond.

Il convient de préciser que le temps de parole pour présenter un amendement est différent selon la procédure qui régit l'examen du projet ou de la proposition de loi auquel s'applique l'amendement. D'une manière générale, les interventions sur les amendements, autre que celles du Gouvernement (lequel n'est soumis à aucune contrainte de temps), ne peuvent excéder deux minutes. Toutefois, si la Conférence des présidents a décidé de fixer la durée maximale de l'examen du texte (temps législatif programmé), les interventions dans la discussion générale, sur les articles et sur les amendements ne sont pas limitées tant que n'est pas épuisé le temps attribué au groupe politique auquel appartient l'orateur. Lorsqu'un groupe a épuisé son temps de parole, ses membres ne peuvent plus s'exprimer. Leurs amendements sont alors mis aux voix sans débat.

ANNEXE

Principales formules d'amendements

Afin de simplifier la présentation des amendements, chacun des alinéas des textes soumis à l'Assemblée nationale est numéroté. Un amendement qui porte sur un ou plusieurs alinéas d'un texte fait donc référence à son numéro.

1. Suppressions

Supprimer { cet article.
l'alinéa n de cet article.
la n-ième phrase de l'alinéa n de cet article.

Dans la n-ième phrase de l'alinéa n de cet article, supprimer les mots : « … »

2. Nouvelles rédactions

Rédiger ainsi { cet article.
l'alinéa n de cet article : « … ».
la n-ième phrase de l'alinéa n de cet article : « … ».

Substituer à l'alinéa n de cet article les alinéas suivants : « … ».
Substituer à la n-ième phrase de l'alinéa n de cet article les phrases suivantes : « … ».
Substituer à l'alinéa n de cet article l'alinéa suivant : « … ».
Substituer aux m-ième et n-ième phrases de l'alinéa n de cet article la phrase suivante : « … ».

3. Substitutions

Dans la n-ième phrase de l'alinéa n de cet article, substituer aux mots : « … » les mots : « … ».

Rédiger ainsi le début de cet article : « … » (le reste sans changement).
de l'alinéa n de cet article : « … » (le reste sans changement)
la n-ième phrase de l'alinéa n de cet article : « … » (le reste sans changement).

Après les mots : « … », rédiger ainsi la fin de cet article : « … » .
de l'alinéa n de cet article : « … » .
de la n-ième phrase de l'alinéa n de cet article : « … ».

4. <u>Insertions et compléments</u>

– Après l'alinéa n de cet article,
Avant l'alinéa n de cet article, insérer l'alinéa suivant : « … ».

Compléter cet article par l'alinéa suivant : « … » .

– Au début de l'alinéa n de cet article,
Après la n-ième phrase de l'alinéa n de cet article, insérer la phrase suivante : « … »
Après la dernière phrase de l'alinéa n de cet article,

Compléter l'alinéa n de cet article par la phrase suivante : « … ».

– Rédiger ainsi le début de la n-ième phrase de l'alinéa n de cet article : « … » (le reste sans changement).

Dans la n-ième phrase de l'alinéa n de cet article, après le(s) mot(s) : « … », insérer les mots « … ».

Compléter la n-ième phrase de l'alinéa n de cet article par le(s) mot(s) : « … » .

5. <u>Articles additionnels</u>

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE N, INSÉRER L'ARTICLE SUIVANT : « … ».

Fiche n° 39

L'irrecevabilité financière : l'article 40 de la Constitution

Points-clés

L'article 40 de la Constitution limite le pouvoir d'initiative des parlementaires en matière financière. Il interdit toute création ou aggravation d'une charge publique et n'autorise la diminution d'une ressource publique que dans la mesure où elle est compensée par l'augmentation d'une autre ressource. S'agissant des crédits ouverts par les projets de loi de finances, la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances a atténué la sévérité de cette restriction en autorisant les parlementaires à opérer des mouvements entre les programmes d'une même mission sans augmenter le montant total des crédits de celle-ci.

☞ *Voir également les fiches 38 et 41*

L'article 40 de la Constitution, inchangé depuis 1958, dispose que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

Cette restriction à l'initiative financière des parlementaires est l'un des éléments constitutifs du « parlementarisme rationalisé » qui caractérise les institutions de la Vème République.

I.– LA PROCÉDURE

1. – PRÉALABLEMENT AU DÉPÔT

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « *le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité […] des propositions et amendements formulés par les députés et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt* » et « *avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion* » (décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009).

a) Les propositions de loi

En application de l'article 89, alinéa 1, du Règlement de l'Assemblée nationale, l'appréciation de leur recevabilité est confiée à une délégation du Bureau de l'Assemblée, qui refuse le dépôt des propositions de loi « *lorsqu'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution* ».

b) Les amendements en commission

L'article 89, alinéa 2, du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que l'irrecevabilité est appréciée, pour les amendements déposés en commission, par le président de la commission concernée et, en cas de doute, par son bureau.

Le président de la commission saisie au fond peut consulter, s'il l'estime nécessaire, son homologue de la commission des finances.

c) Les amendements en séance

Aux termes de l'article 89, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale, le Président de l'Assemblée est tenu de refuser le dépôt d'un amendement en séance lorsqu'il apparaît évident qu'il a pour effet de diminuer les ressources publiques ou de créer ou augmenter une charge publique. En cas de doute, il prend sa décision après avoir consulté le président de la commission des finances.

En pratique, les avis du président de la commission des finances sont toujours suivis par le Président de l'Assemblée.

2. – POSTÉRIEUREMENT AU DÉPÔT

Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées « *à tout moment* » au cours de la procédure législative, par le Gouvernement ou par tout député, aux propositions et amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies.

En pareil cas, il appartient au président de la commission des finances de se prononcer sur leur recevabilité (article 89, alinéa 4, du Règlement de l'Assemblée nationale).

II.– LES PRINCIPES GÉNÉRAUX : CHAMP D'APPLICATION ET BASE DE RÉFÉRENCE

1. – LE CHAMP D'APPLICATION

L'article 40 de la Constitution, qui vise les ressources et les charges publiques, s'applique donc à l'État, aux collectivités territoriales et aux différents organismes de sécurité sociale (à l'exclusion des régimes complémentaires).

Par extension, l'article 40 est applicable aux structures publiques bénéficiant de financements publics : établissements publics à caractère administratif, la plupart des établissements publics industriels et commerciaux. En revanche, les entreprises publiques se trouvent hors du champ d'application de l'article 40, de même que les organismes de formation professionnelle.

2. – LA BASE DE RÉFÉRENCE

La base de référence est le terme de comparaison choisi pour apprécier le caractère coûteux d'un amendement, c'est-à-dire soit la perte de recettes qu'il entraîne, soit la création ou l'aggravation de charge à laquelle il procède.

Les bases de référence possibles sont les suivantes :

- le droit existant (textes législatifs et réglementaires en vigueur) ;
- le droit proposé (texte en discussion).

Le choix entre ces deux bases se fait toujours, par principe, dans le sens le plus favorable à l'initiative parlementaire.

III.– L'INTERDICTION RELATIVE DE DIMINUER DES RESSOURCES PUBLIQUES

L'article 40 de la Constitution prohibe la diminution *des* ressources publiques par une initiative parlementaire. L'emploi du pluriel a pour effet d'autoriser la compensation d'une perte de recette par l'augmentation d'une autre recette.

Cette compensation, communément désignée sous le terme de « gage », conditionne la recevabilité d'un amendement ou d'une proposition de loi entraînant une perte de recette. La compensation doit bénéficier à la collectivité ou à l'organisme qui subit la perte de recette. En conséquence, il n'est, par exemple, pas possible de compenser une perte de ressource subie par l'État par une majoration des impôts perçus par les collectivités territoriales.

Le gage doit être réel et la recette qui en résulte doit pouvoir être effectivement perçue. Il est cependant admis que le gage puisse consister en la création d'un impôt nouveau ou en la majoration du taux d'un impôt existant, « à due concurrence » de la perte de recette. Cette pratique facilite la rédaction des

amendements. De fait, lors de la discussion en séance publique, le plus souvent, le Gouvernement « lève le gage » des amendements qu'il a décidé d'accepter ou auxquels il a renoncé à s'opposer.

IV.– L'INTERDICTION ABSOLUE D'AUGMENTER UNE CHARGE PUBLIQUE

L'article 40 de la Constitution est opposable à une initiative parlementaire qui crée ou aggrave *une* charge publique. L'emploi du singulier a pour effet d'interdire toute compensation : la création ou l'aggravation d'une charge ne peut être gagée, que ce soit par une augmentation de recette ou par une diminution de charge. Ainsi, le fait que la création d'une charge nouvelle génère par ailleurs des économies plus que proportionnelles est sans effet au regard de l'article 40 : l'amendement ou la proposition de loi est irrecevable.

Sont regardées comme des charges les dépenses directes et certaines, mais également les dépenses éventuelles ou facultatives ; ainsi, sont irrecevables les amendements qui ouvrent une possibilité juridique de dépenser.

En revanche, ne sont pas irrecevables les simples charges de gestion, définies comme les mesures dont le coût pour les finances publiques pourrait manifestement être pris en charge par la mobilisation de moyens administratifs déjà existants, sans extension des missions des organismes concernés. Sont également toujours recevables les dispositions non normatives et les demandes de rapports.

L'article 40 est donc d'une très grande sévérité en matière de dépenses, alors qu'il est en pratique moins contraignant pour l'initiative parlementaire s'agissant des recettes.

V.– L'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 AUX AMENDEMENTS AUX PROJETS DE LOI DE FINANCES ET DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

1. – PROJETS DE LOIS DE FINANCES

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les conditions d'application de l'article 40 aux amendements portant sur les projets de loi de finances ont été précisées et assouplies.

L'article 47 de la LOLF dispose que, pour l'application de l'article 40, « *la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission* ». Il en résulte une faculté nouvelle pour les parlementaires**,** qui peuvent proposer des mouvements de crédits entre les programmes d'une même mission sans augmenter le montant global de cette dernière. La base du droit d'amendement, qui s'exerçait auparavant au niveau du chapitre budgétaire, a

donc été élargie. Cet assouplissement sensible ne concerne que les amendements relatifs aux crédits.

Les amendements de crédits doivent être précisément motivés, c'est-à-dire que tant l'augmentation des crédits d'un programme que la diminution des crédits d'un ou plusieurs autres programmes doivent être justifiées et faire l'objet d'une imputation précise.

En application du dernier alinéa de l'article 47 de la LOLF, les amendements, quel que soit le texte sur lequel ils portent, doivent être conformes aux dispositions de la loi organique. Cette disposition a notamment pour effet de protéger le domaine exclusif des lois de finances : ainsi, sont irrecevables les amendements qui proposent d'introduire dans un autre texte des dispositions ne pouvant figurer qu'en loi de finances (par exemple, l'affectation au profit d'une autre personne morale d'une recette établie au profit de l'État).

2. – Projets de lois de financement de la sécurité sociale

La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a prévu un régime de recevabilité financière similaire. Elle dispose notamment que « *la charge s'entend, s'agissant des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale s'appliquant aux objectifs de dépenses, de chaque objectif de dépenses par branche ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie* ». Les parlementaires peuvent donc présenter des amendements majorant le montant d'un ou plusieurs sous-objectifs inclus dans un objectif de dépenses, à condition de ne pas augmenter le montant de ce dernier.

Cette loi organique prévoit également la protection du domaine des lois de financement de la sécurité sociale, notamment de leur domaine exclusif (par exemple, l'affectation à un tiers d'une recette exclusive des régimes sociaux).

Fiche n° 40

Le contrôle de constitutionnalité des lois

Points-clés

Le contrôle de constitutionnalité des lois (ainsi que des traités et engagements internationaux) est exercé par le Conseil constitutionnel.

Le Conseil peut être saisi par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et, depuis la révision constitutionnelle de 1974, 60 députés ou 60 sénateurs, pour contrôler la constitutionnalité d'une loi entre le moment de son adoption et celui de sa promulgation. La procédure est écrite, inquisitoriale et secrète.

Les lois organiques et les règlements des assemblées parlementaires font l'objet d'une transmission d'office au Conseil constitutionnel.

Une décision déclarant une loi inconstitutionnelle fait obstacle à sa promulgation. Si seule une partie du texte est déclarée inconstitutionnelle, la loi peut être partiellement promulguée si les articles non conformes sont « séparables » de l'ensemble du dispositif. Le Conseil constitutionnel peut aussi déclarer des dispositions législatives conformes à la Constitution sous certaines réserves d'interprétation.

En juillet 2008 a été inséré dans la Constitution un article 61-1 qui prévoit une possibilité de saisine du Conseil constitutionnel, ouverte à tout justiciable, lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

☞ *Voir également les fiches 6, 27, 30 et 31*

Le contrôle de constitutionnalité des lois permet de vérifier la conformité de ces dernières aux normes constitutionnelles. L'instauration d'un contrôle de constitutionnalité en France en 1958 a renforcé l'autorité de la Constitution et a donné lieu à une jurisprudence aux conséquences importantes.

I.– LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel est composé de neuf membres nommés et de membres de droit.

1. – LES MEMBRES NOMMÉS

Le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale nomment chacun trois conseillers (un tous les trois ans) pour une durée de neuf ans, la longueur de leur mandat et le caractère non renouvelable de celui-ci visant à garantir leur indépendance. En l'absence de toute condition de profession ou d'âge, le choix peut se porter sur toute personne de nationalité française jouissant de ses droits civils et politiques. Concrètement, les membres du Conseil constitutionnel sont souvent d'anciens hommes politiques, des hauts fonctionnaires ou des juristes.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ces nominations sont soumises à la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution (avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée ; impossibilité d'y procéder lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions). Il est précisé, toutefois, que les nominations effectuées par les présidents de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

2. – LE PRÉSIDENT

Le Président de la République nomme le président du Conseil constitutionnel parmi ses membres. Il peut désigner n'importe quel membre mais il choisit le plus souvent celui qu'il vient lui-même de nommer.

L'intérim de la présidence du Conseil constitutionnel ne fait l'objet d'aucun texte, mais le président Roland Dumas, s'étant « mis en congé » en 1998, a lui-même confié au doyen d'âge du Conseil, à titre provisoire, la plénitude de ses pouvoirs, avant de quitter définitivement le Conseil en 2000.

Le président du Conseil constitutionnel assure la présidence des séances, désigne le rapporteur pour chaque dossier et dispose d'une voix prépondérante en cas de partage.

3. – LES MEMBRES DE DROIT

Sont membres de droit du Conseil constitutionnel, à vie, les anciens Présidents de la République.

Deux anciens présidents de la IVème République, Vincent Auriol et René Coty, ont ainsi siégé, par intermittences, jusqu'en 1962.

M. Valéry Giscard d'Estaing participe aux délibérations du Conseil constitutionnel depuis le mois de juin de l'année 2004. Il a été rejoint par M. Jacques Chirac qui a siégé pour la première fois au mois de novembre 2007.

4. – LE STATUT DES MEMBRES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les membres du Conseil constitutionnel prêtent serment devant le Président de la République. Leur fonction comporte une obligation de réserve et est incompatible avec l'exercice de tout mandat électoral national, local ou européen, ainsi que toute activité politique inconciliable avec l'indépendance requise pour exercer leurs fonctions. Les conseillers sont par ailleurs soumis aux mêmes incompatibilités professionnelles que les députés et ne peuvent être nommés à aucun emploi public pendant la durée de leurs fonctions. Ces incompatibilités de fonction s'appliquent également aux membres de droit du Conseil constitutionnel.

Les membres du Conseil constitutionnel touchent une indemnité égale aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'État classés hors échelle.

Ils doivent s'abstenir de tout ce qui peut compromettre l'indépendance et la dignité de leur fonction, et notamment de toute prise de position publique concernant des sujets susceptibles de faire l'objet d'une décision du Conseil. Les délibérations et les votes doivent également être tenus secrets.

Enfin, les conseillers ne peuvent ni être révoqués, ni désignés pour un mandat supplémentaire, par les autorités de nomination, sauf s'ils avaient été nommés, en remplacement d'un membre dont les fonctions avaient pris fin avant leur terme normal, pour une durée inférieure à trois ans. Seul le Conseil lui-même peut prononcer la démission d'office de l'un de ses membres qui aurait manqué à ses obligations. Cette procédure n'a jamais été mise en œuvre.

II.– LES PROCÉDURES DU CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ

1. – LE CONTRÔLE OBLIGATOIRE (ARTICLE 61, ALINÉA 1ER DE LA CONSTITUTION)

Les lois organiques avant leur promulgation et les règlements des assemblées (Assemblée nationale, Sénat, Congrès) avant leur mise en application sont transmis d'office au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

2. – LE CONTRÔLE *A PRIORI* DES LOIS ORDINAIRES (ARTICLE 61, ALINÉA 2 DE LA CONSTITUTION)

Seules les lois votées par le Parlement sont concernées, le Conseil constitutionnel s'étant déclaré incompétent en ce qui concerne les lois constitutionnelles votées par référendum ou par le Congrès.

Le Conseil peut être saisi par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et, depuis la révision constitutionnelle de 1974, 60 députés ou 60 sénateurs. La saisine ne peut intervenir que pendant le délai de promulgation d'un texte voté, c'est-à-dire pendant quinze jours. La saisine suspend la promulgation du texte.

Le Conseil dispose d'un mois pour se prononcer, ce délai pouvant être ramené à huit jours en cas d'urgence à la demande du Gouvernement.

Lorsque le Conseil constitutionnel déclare la loi conforme à la Constitution, celle-ci peut être promulguée.

À l'inverse, une décision déclarant la totalité d'une loi contraire à la Constitution fait obstacle à sa promulgation. La procédure législative qui a conduit à l'adoption d'une telle loi se trouve anéantie et il n'y a d'autre solution que de la reprendre dès l'origine, sauf si le motif de non conformité constitue un obstacle déterminant supposant, par exemple, une modification préalable de la Constitution elle-même.

Enfin, le Conseil constitutionnel peut décider qu'une loi est en partie conforme à la Constitution. Dans une telle hypothèse, la loi peut être promulguée à l'exception de ses articles ou parties d'articles déclarés contraires à la Constitution (et à condition que ceux-ci soient « séparables » de l'ensemble du dispositif).

3. – LE CONTRÔLE *A POSTERIORI* DES LOIS ORDINAIRES (ARTICLE 61, ALINÉA 1ER DE LA CONSTITUTION)

Jusqu'à une date récente la Constitution n'organisait aucun contrôle de la loi une fois celle-ci promulguée. Le Conseil admettait toutefois, depuis une décision du 25 janvier 1985, que la constitutionnalité d'une loi promulguée « *peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine* ».

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ouvert un droit nouveau au bénéfice des justiciables, permettant que le Conseil constitutionnel puisse être saisi, à l'occasion des procès intentés devant les juridictions administratives et judiciaires, de la conformité aux droits et libertés constitutionnellement garantis de dispositions législatives promulguées.

L'article 61-1 de la Constitution dispose ainsi : « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé* ».

Le second alinéa de cet article 61-1 renvoie à une loi organique le soin d'en déterminer les conditions d'application.

4. – LE CONTRÔLE DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX (ARTICLE 54 DE LA CONSTITUTION)

Ce contrôle vise aussi bien les traités que les autres engagements internationaux. La procédure suivie est la même que celle qui s'applique aux lois, le Conseil constitutionnel pouvant être saisi par les mêmes personnes (la saisine n'a toutefois été élargie à 60 députés ou 60 sénateurs qu'en 1992) jusqu'à la ratification du traité. Si le traité n'est pas conforme à la Constitution, cette dernière doit être révisée préalablement à sa ratification.

III.– LE CONTENU ET L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS

1. – LE CONTENU DES DÉCISIONS

Dans le cadre du contrôle *a priori* la procédure est écrite et inquisitoriale. Le texte de la saisine depuis 1983 et les observations du secrétaire général du Gouvernement depuis 1984 sont cependant publiés au *Journal officiel*. Le caractère contradictoire de la procédure tend à se développer.

La procédure qui sera mise en œuvre dans le cadre de la question préjudicielle de constitutionnalité reste largement à définir. Les parties devront être mises à même de présenter contradictoirement leurs observations. L'audience sera publique.

En ce qui concerne les engagements internationaux, les lois organiques et les règlements parlementaires, le Conseil constitutionnel doit vérifier la conformité à la Constitution de l'ensemble du texte.

Le Conseil peut déclarer des dispositions législatives conformes sous certaines réserves d'interprétation, soit en précisant la manière dont elles doivent être interprétées (interprétation neutralisante), soit en les complétant (interprétation constructive), soit en précisant la manière dont elles doivent être appliquées (interprétation directive).

2. – L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS

Un traité déclaré inconstitutionnel ne peut être ratifié qu'après une modification de la Constitution.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle d'un règlement parlementaire ne peut être mise en application, tandis que celle d'une loi ne peut être promulguée. S'il s'agit d'une loi, le Président de la République peut cependant promulguer la loi amputée ou demander une nouvelle délibération au Parlement (article 10 de la Constitution).

Les décisions sont publiées au *Journal officiel* et ont l'autorité de la chose jugée, qui s'attache non seulement au dispositif mais également aux motifs. Elles « *s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles* » (article 62 de la Constitution).

Fiche n° 41

L'examen parlementaire des lois de finances

Points-clés

Encadrées par des règles constitutionnelles complétées par la loi organique du 1er août 2001 (LOLF), les conditions d'examen des lois de finances par l'Assemblée nationale se distinguent nettement de celles des autres projets de loi. Mobilisant un grand nombre de députés, le débat budgétaire reste un moment fort de la vie parlementaire.

☞ *Voir également les fiches 38, 39 et 51*

I.– LES LOIS DE FINANCES : SPÉCIFICITÉ, CONTENU, PRÉSENTATION

L'article 34 de la Constitution dispose que « *les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ». Les règles spécifiques qui leur sont applicables ont été profondément modifiées par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF) qui s'est substituée à l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959.

La loi de finances est l'acte juridique qui prévoit et autorise le budget de l'État. Elle détermine, pour un exercice (correspondant à l'année civile) la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte (LOLF, article 1er).

Le Gouvernement a le monopole de la présentation des lois de finances qui ne peuvent résulter que de l'adoption d'un projet de loi (article 47 de la Constitution).

On distingue trois catégories de lois de finances :

- la loi de finances de l'année ;
- les lois de finances rectificatives ;
- la loi de règlement.

Les lois de finances doivent être sincères (LOLF, article 32), leur sincérité s'appréciant compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler au moment de leur adoption.

La loi de finances de l'année comporte deux parties distinctes (LOLF, article 34) :

- la première partie autorise la perception des impôts, évalue les ressources de l'État, fixe les plafonds des dépenses et arrête les données générales de l'équilibre budgétaire (présentées dans un tableau d'équilibre) ;
- la seconde partie fixe pour chacune des missions du budget de l'État le montant des crédits et par ministère le plafond des autorisations d'emplois.

Jusqu'ici présenté par ministère et par type de dépenses (fonctionnement, investissements, interventions…), le budget est aujourd'hui structuré en trois niveaux :

- la mission, ministérielle ou interministérielle ;
- les programmes ;
- les actions.

La mission, exclusivement d'initiative gouvernementale, comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie relevant d'un ou plusieurs ministères.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation (LOLF, article 7).

La présentation des crédits par titres (personnel, fonctionnement, charges de la dette, investissements, interventions, opérations financières) est seulement indicative sous réserve du titre des dépenses de personnel (titre 2) qui sont plafonnées par programme.

Le budget général de l'État (en 2009) comprend 33 missions regroupant 133 programmes découpés en 614 actions.

Le projet de loi de finances est nécessairement accompagné de nombreuses annexes destinées à assurer une bonne information des parlementaires :

- les « bleus » budgétaires ou projets annuels de performances (PAP) présentent par mission les crédits de chacun de ses programmes, en précisant pour chaque action les objectifs et les indicateurs de performances qui leur sont associés. Annexés au projet de loi de règlement, les rapports annuels de performances (RAP) permettent de comparer la prévision et l'exécution de la dépense et les résultats constatés au regard des objectifs poursuivis ;

- les « jaunes » budgétaires sont des annexes informatives (ex. : Effort de la Nation en faveur de la sécurité routière ; Rapport relatif à l'État actionnaire ; Relations financières avec l'Union européenne) ;
- les documents de politique transversale qui présentent de façon détaillée les politiques (ex : sécurité civile, outre-mer) concernant des programmes relevant de différentes missions ;
- les autres documents budgétaires permettent notamment de replacer le projet de budget dans son contexte économique social et financier : Rapport sur les prélèvements obligatoires ; Rapport économique, social et financier ; Rapport sur les comptes de la Nation.

II.– UNE PROCÉDURE LÉGISLATIVE PARTICULIÈRE

Le Parlement est, depuis 1996, associé à la préparation du projet de loi de finances grâce à un débat d'orientation des finances publiques dont l'organisation, au printemps, a été consacrée par la LOLF (article 48). Ce débat s'engage sur la base d'un rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Ce rapport doit comporter la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances qui leur sont associés, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

1. – UNE DISCUSSION BUDGÉTAIRE ENCADRÉE PAR DES DÉLAIS CONSTITUTIONNELS

L'article 47 de la Constitution fixe à 70 jours le délai accordé au Parlement pour statuer sur le projet de loi de finances et fait de la procédure accélérée une règle applicable de droit aux projets de loi de finances.

Le délai ainsi prévu se décline (LOLF, article 40) de la façon suivante :

- première lecture à l'Assemblée nationale : 40 jours ;
- première lecture au Sénat : 20 jours ;
- navette parlementaire : 10 jours.

Si le délai global de 70 jours après le dépôt du projet de loi n'est pas respecté, le Gouvernement peut recourir à une ordonnance pour en mettre les dispositions en vigueur.

Le projet de loi de finances doit être déposé à l'Assemblée nationale qui a la priorité sur le Sénat avant le premier mardi d'octobre de l'année précédant celle de l'exécution du budget (article 39 de la Constitution). Combinée aux délais d'examen, cette priorité a notamment pour effet d'interdire au Gouvernement d'introduire devant le Sénat, sous forme d'amendement, toute mesure nouvelle (décisions du Conseil Constitutionnel n° 76-73 DC du 28 décembre 1976 et n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006).

L'ensemble de ces règles contraignantes pour le Parlement mais aussi pour le Gouvernement (tenu également de respecter des dates limites de dépôt pour les annexes explicatives) a pour objet d'assurer, grâce à l'adoption d'un budget avant le début de l'exercice, la continuité de la vie nationale.

2. – UNE SPÉCIFICITÉ PROCÉDURALE RENFORCÉE DANS LE CADRE DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE INTERVENUE EN 2008

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ainsi que les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale qui en tirent les conséquences, ont apporté, dans les rapports entre le Parlement et le Gouvernement et dans la procédure législative ordinaire, des aménagements substantiels qui ne sont pas applicables aux lois de finances :

- s'agissant de l'examen des projets de loi de finances en commission, demeurent inchangés, le principe selon lequel ne peuvent déposer des amendements en commission que les membres de la commission concernée et la possibilité pour les commissions saisies pour avis de se réunir après la commission saisie au fond ; en outre, les ministres ne peuvent pas assister aux votes en commission ;
- l'examen des projets de loi de finances reste inscriptible par priorité, à tout moment, à l'ordre du jour de l'Assemblée, à la demande du Gouvernement, y compris pendant les semaines réservées en principe au Parlement (article 48 de la Constitution) ;
- la discussion en séance publique en première lecture devant l'Assemblée nationale porte sur le texte présenté par le Gouvernement et non sur le texte adopté par la commission (article 42 de la Constitution) ; pour les autres lectures, la discussion porte sur le texte transmis par l'autre assemblée et non sur le texte de la commission ;
- la procédure dite du « temps législatif programmé » (fixation de la durée maximale de l'examen d'un texte) n'est pas applicable à l'examen des projets de loi de finances ;
- la possibilité pour le Gouvernement de recourir à l'article 49-3 de la Constitution (engagement de responsabilité sur le vote d'un texte) a été maintenue sans limitation pour le vote d'un projet de loi de finances.

3. – UN EXAMEN APPROFONDI PAR LES HUIT COMMISSIONS PERMANENTES

La loi organique (LOLF, article 39) prévoit le renvoi du projet de loi de finances à la commission des finances, excluant ainsi la possibilité de constitution d'une commission spéciale. Mais si la commission des finances joue un rôle prépondérant dans l'examen de ce texte, les sept autres commissions permanentes s'en saisissent pour avis.

a) Le rôle prédominant de la commission des finances

Sur les 73 membres de la commission des finances, une cinquantaine participent directement à l'examen du projet de loi de finances.

Au premier rang d'entre eux, le rapporteur général élu chaque année en même temps que le président de la commission et les membres de son bureau et à qui est automatiquement confié le rapport général sur le projet de budget.

Ce rapport général est composé de trois tomes :

- le tome I est consacré à une analyse globale du budget replacé dans son contexte économique et financier ;
- le tome II comprend les commentaires des dispositions de la première partie du projet de loi de finances, c'est-à-dire pour l'essentiel des mesures fiscales ayant une incidence sur l'équilibre de l'exercice concerné ;
- le tome III traite des dispositions de la deuxième partie, en l'occurrence de l'examen des articles non rattachés à une mission. Il s'agit surtout, pour les plus importantes d'entre elles, de dispositions fiscales ou budgétaires n'affectant pas l'équilibre budgétaire de l'année.

Quant à l'examen détaillé des crédits, il est assuré par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances auxquels la loi organique (LOLF, article 57) accorde des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place et un droit de communication des renseignements et documents d'ordre financier et administratif (sous réserve des sujets couverts par le secret en matière de défense nationale, de sécurité intérieure ou extérieure de l'État et par le secret de l'instruction judiciaire).

Désignés par la commission des finances au cours du premier trimestre de l'année, les rapporteurs spéciaux, chargés de façon permanente du contrôle de l'exécution budgétaire dans leur domaines d'attribution, adressent des questionnaires aux ministres avant le 10 juillet de chaque année en vue de la préparation de leurs rapports sur le projet de loi de finances. Le Gouvernement a l'obligation d'y répondre par écrit au plus tard le 10 octobre (LOLF, article 49).

Chaque rapporteur spécial est chargé de l'examen des crédits d'une mission, ou dans certains cas d'un ou plusieurs programmes d'une même mission.

La commission des finances consacre environ cinquante heures à l'examen du projet de loi de finances de l'année.

b) Les avis des autres commissions permanentes

Les sept autres commissions permanentes désignent des rapporteurs pour avis chargés de l'examen des missions (pour tout ou partie) relevant de leurs domaines de compétences. Chaque année, une soixantaine d'avis budgétaires sont ainsi publiés.

4. – L'ORGANISATION PARTICULIÈRE DU DÉBAT BUDGÉTAIRE

Le débat budgétaire fait l'objet d'une organisation particulière par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale.

Comme dans la procédure classique, la discussion de la première partie s'ouvre par une discussion générale au cours de laquelle interviennent les porte-parole des groupes. La discussion des articles de cette première partie suit également les règles ordinaires (sauf l'article relatif au prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne qui fait l'objet d'une organisation spécifique).

La spécificité du projet de loi de finances tient à l'existence d'un « article d'équilibre » et à la disposition de l'article 42 de la LOLF qui fait du vote de la première partie un préalable à la mise en discussion de la seconde partie du projet de loi : en effet, c'est cet article qui évalue l'ensemble des ressources du budget de l'État et qui fixe les plafonds des charges, arrêtant ainsi l'équilibre financier. La décision du Conseil constitutionnel, en date du 24 décembre 1979, a censuré la loi de finances pour 1980, pour non respect de cette obligation.

Le débat en séance publique occupe en général cinq jours de séance.

La discussion de la deuxième partie n'obéit pas en revanche aux règles habituelles. Après avoir fixé, sur proposition de la commission des finances, dès le mois de juin, la durée globale indicative du débat et la liste des missions dont l'examen se déroulera en commission élargie, la Conférence des présidents détermine, en principe début octobre, les dates de réunion : les missions concernées sont examinées au cours d'une réunion commune de la commission des finances et de la ou des commissions saisies pour avis, en présence du Gouvernement et dans des conditions de publicité analogues à celles de la séance publique ; elles ne font ensuite l'objet en séance publique que d'un très bref débat suivi de l'examen des éventuels amendements et du vote des crédits. Cette pratique, initiée sous la XIème législature, a été consacrée dans le Règlement en juin 2006. Pour les autres missions, les groupes parlementaires répartissent librement le temps qu'ils ont affecté à chaque discussion entre les deux phases suivantes :

- la phase des interventions générales,
- la phase des questions, suivies des réponses immédiates des ministres.

À l'issue de la discussion des missions qui s'étale sur trois semaines, l'Assemblée nationale examine les articles non rattachés de la deuxième partie du

projet de loi de finances, les articles dits de récapitulation (articles renvoyant à des états annexés et retraçant la répartition des crédits par missions) et procède au vote sur l'ensemble du projet de loi.

Au total l'Assemblée nationale consacre chaque année au débat budgétaire environ 150 heures, en séance publique et en commission élargie.

5. – LA NAVETTE PARLEMENTAIRE ET LA PROMULGATION DE LA LOI

La procédure accélérée s'appliquant de droit, le projet de loi de finances fait l'objet, après sa première lecture au Sénat dans le délai de vingt jours imparti à cette assemblée, de la réunion d'une commission mixte paritaire (CMP) chargée d'examiner les dispositions du texte restant en discussion.

La procédure suivie en cas de succès de la CMP, c'est-à-dire d'élaboration d'un texte, ou d'échec est la procédure normale applicable à tous les projets de loi.

Bien entendu, lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat doivent procéder à une nouvelle lecture, le débat se déroule rapidement, les missions n'étant pas rediscutées l'une après l'autre.

Avant sa promulgation, la loi de finances est habituellement soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel qui a développé une abondante jurisprudence en matière budgétaire et qui veille notamment au respect des règles organiques relatives aux lois de finances.

III.– L'EXAMEN DES AUTRES LOIS DE FINANCES : LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES ET LOIS DE RÈGLEMENT

1. – LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Les lois de finances rectificatives, qui modifient en cours d'exercice la loi de finances de l'année, ont la même structure en deux parties que celle-ci.

Couramment appelée « collectif budgétaire », la loi de finances rectificative a principalement pour objet de prendre en compte les évaluations révisées des ressources de l'État (pour tenir compte des écarts constatés entre les prévisions et les recettes effectivement encaissées), d'apporter aux crédits les modifications nécessaires qui excèdent celles que le Gouvernement est autorisé à opérer par voie règlementaire et de déterminer le nouvel équilibre budgétaire qui en résulte.

Certains collectifs peuvent, notamment en cas d'alternance politique ou d'aléa économique, traduire un changement plus profond de la politique fiscale et budgétaire.

La discussion des crédits n'a pas lieu mission par mission et seul le ministre chargé du budget est chargé de soutenir le projet de loi. Les débats sont relativement brefs.

2. – LES LOIS DE RÈGLEMENT

La loi de règlement a principalement pour objet d'arrêter le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte et le résultat budgétaire qui en découle.

La date limite de dépôt du projet de loi de règlement est fixée au 1er juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte (LOLF, article 46). Il est accompagné des rapports annuels de performances (RAP) qui permettent de comparer l'exécution budgétaire et ses résultats avec les prévisions figurant dans les projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances de l'année.

Le projet de loi de règlement est examiné selon les règles ordinaires, l'article 41 de la LOLF prévoyant cependant que le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote en première lecture du projet de loi de règlement de l'année précédente. Depuis 2006, l'Assemblée nationale a été en mesure d'examiner le projet de loi de règlement dès le mois de juin ou pendant la session extraordinaire du mois de juillet.

Il est à noter que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu une nouvelle catégorie de lois de programmation qui, sans être *stricto sensu* des lois de finances, sont, s'agissant de leur objet, très proches de celles-ci : il s'agit des lois de programmation qui définissent « *les orientations pluriannuelles des finances publiques* », en s'inscrivant « *dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* » (avant dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution). Ces lois de programmation relèvent de la procédure législative ordinaire.

Fiche n° 42

L'examen parlementaire des lois de financement de la sécurité sociale

Points-clés

Les lois de financement de la sécurité sociale conduisent depuis près de quinze ans le Gouvernement à exposer chaque année à la représentation nationale sa politique en matière de sécurité sociale et permettent aux parlementaires d'en débattre. Dans ce cadre, le Parlement se prononce sur les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de la sécurité sociale, ce qui met en jeu des masses financières supérieures à celles du budget de l'État. Encadrées par des dispositions constitutionnelles complétées par une loi organique, les conditions d'examen des projets de loi de financement par l'Assemblée nationale se distinguent de celles des projets de loi ordinaires.

☞ *Voir également les fiches 30, 38, 39, 49 et 51*

I.– LES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE : SPÉCIFICITÉ, CONTENU, PRÉSENTATION

1. – LA DÉFINITION DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

L'article 34 de la Constitution, tel que modifié par la loi constitutionnelle du 22 février 1996, dispose que les lois de financement de la sécurité sociale « *déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ».

On distingue deux catégories de lois de financement : la loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives. Aucun projet de loi de financement rectificative n'a jusqu'à présent été déposé.

Les règles spécifiques qui leur sont applicables résultent de la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996, modifiée par la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005. Ces dispositions organiques sont codifiées sous les articles L.O. 111-3 à L.O. 111-10-2 du code de la sécurité sociale.

La loi de financement de la sécurité sociale est une catégorie particulière de loi : elle fixe les soldes de financement des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement. De plus, elle peut autoriser certains de ces organismes à recourir à l'emprunt et comporter un certain nombre d'autres mesures à caractère financier ou améliorant le contrôle du Parlement sur les finances sociales.

Le périmètre des lois de financement englobe tous les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ce qui exclut les régimes complémentaires et l'assurance chômage) ainsi que les organismes concourant à leur financement, en l'occurrence le Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Il comprend également le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ainsi que la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Depuis la loi organique du 2 août 2005, les lois de financement ont une compétence exclusive pour l'affectation totale ou partielle à toute autre personne morale d'une recette exclusive des régimes de base et des organismes concourant à leur financement. De même, seule une loi de financement peut autoriser la non-compensation par l'État de mesures d'exonération de cotisations.

2. – LE CONTENU DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La loi organique du 2 août 2005 a introduit les tableaux d'équilibre, qui sont l'une des particularités des lois de financement de la sécurité sociale. Ces tableaux présentent, pour chaque exercice considéré, la situation financière par branche du régime général, de tous les régimes obligatoires de base ainsi que des organismes concourant à leur financement.

La loi de financement de la sécurité sociale pour l'année *n* comprend quatre parties.

La *première partie* est relative au dernier exercice clos et constitue une loi de règlement (année *n-2).*

La *deuxième partie* est consacrée aux dispositions relatives à l'année en cours (année *n-1)*, ce qui permet au Gouvernement de proposer au Parlement d'adopter des rectifications pour l'année en cours. Cette partie est articulée en deux sous-parties, la première relative aux recettes et à l'équilibre général, la seconde relative aux dépenses.

La *troisième partie* établit les prévisions de recettes et l'équilibre général des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et des organismes concourant au financement de ces régimes pour l'année *n* ; outre les tableaux d'équilibre relatifs à l'année *n* (recettes, dépenses et soldes), elle fixe ainsi les plafonds d'avances de trésorerie auxquelles peuvent recourir les régimes.

La *quatrième partie* fixe les objectifs de dépenses des différentes branches de la sécurité sociale (maladie, accidents du travail – maladies professionnelles,

vieillesse et famille), éventuellement décomposés en sous-objectifs ; cette partie présente l'adoption de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et ses sous-objectifs.

L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale dispose que les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière.

3. – LES DOCUMENTS ANNEXÉS AUX PROJETS DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Les projets de loi de financement de la sécurité sociale sont accompagnés d'une dizaine de documents annexés, dont trois présentent un intérêt particulier : l'un identifie l'impact financier des mesures nouvelles proposées ; un autre fait le point sur les exonérations de cotisations et de contributions sociales et le montant de la compensation financière versée par l'État à la sécurité sociale ; enfin, une annexe s'inscrit dans une démarche d'évaluation de la performance des politiques de sécurité sociale et présente les programmes de qualité et d'efficience (PQE) de chaque branche.

En outre, les lois de financement de la sécurité sociale approuvent deux rapports qui leur sont annexés : l'un décrit les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés pour le dernier exercice clos, l'autre l'évolution prévisionnelle des finances de la sécurité sociale pour les quatre années à venir.

Enfin, les dispositions relevant du domaine facultatif des lois de financement de la sécurité sociale doivent faire l'objet, comme celles de tout projet de loi, d'une étude d'impact, déposée par le Gouvernement sur le bureau de la première assemblée saisie du projet de loi, en même temps que celui-ci. S'agissant des projets de loi de financement de la sécurité sociale, les éléments devant figurer dans les études d'impact sont communiqués sous la forme d'un document annexé à ces projets de loi. Par ailleurs, le contrôle par la Conférence des présidents du respect des règles relatives aux études d'impact ne s'applique pas aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

II.– UNE PROCÉDURE PARLEMENTAIRE PARTICULIÈRE

Depuis la loi organique du 2 août 2005, le Parlement est associé à la préparation du projet de loi de financement grâce à la tenue, au printemps, d'un débat d'orientation sur les finances sociales, concomitant à celui qui se tient sur le budget de l'État. Ce débat s'engage sur la base d'un rapport présenté par le Gouvernement.

Comme en matière de lois de finances, le Gouvernement dispose du monopole de la présentation des lois de financement, qui ne peuvent donc résulter que de l'adoption d'un projet de loi. L'article 47-1 de la Constitution fixe

les grands traits de la procédure applicable à l'examen par le Parlement des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

1. – UNE DISCUSSION ENCADRÉE PAR DES DÉLAIS CONSTITUTIONNELS

L'article 39 de la Constitution dispose que les projets de loi de financement de la sécurité sociale, comme les projets de loi de finances, sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Le projet de loi de financement de l'année doit être déposé sur son bureau au plus tard le 15 octobre ou, si cette date est un jour férié, le premier jour ouvrable qui suit.

De même que l'article 47 pour les projets de loi de finances, l'article 47-1 de la Constitution fixe de manière stricte les délais d'examen des projets de loi de financement : si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans un délai de vingt jours après le dépôt du projet, le Gouvernement peut saisir le Sénat. Ce dernier doit statuer dans un délai de quinze jours. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai global de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

La loi organique du 2 août 2005 rend la procédure accélérée applicable de droit à l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Le dernier alinéa de l'article 42 de la Constitution dispose par ailleurs que le délai de six semaines devant en principe s'écouler entre le dépôt d'un texte et sa discussion en séance publique n'est pas applicable aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Comme pour les lois de finances, la contrepartie de ces délais contraignants est une protection particulière du domaine des lois de financement de la sécurité sociale. Ainsi, les dispositions qui n'ont pas de lien avec le financement de la sécurité sociale sont considérées comme des « cavaliers sociaux » et censurées à ce titre par le Conseil constitutionnel (si elles n'ont pas été déclarées irrecevables par le président de la commission des finances s'agissant des amendements d'origine parlementaire).

2. – L'EXAMEN EN COMMISSION

Contrairement aux projets de loi de finances qui, en application d'une disposition organique, sont renvoyés aux commissions chargées des finances, il n'existe pas de renvoi automatique du projet de loi de financement aux commissions parlementaires chargées des affaires sociales. Cependant, à l'Assemblée nationale, la commission des affaires sociales est traditionnellement chargée de l'examen au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale ; la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire se saisit pour avis.

Au premier trimestre de chaque année, la commission des affaires sociales désigne cinq rapporteurs, chargés respectivement des recettes et de l'équilibre général, de la branche maladie et de la branche accidents du travail – maladies

professionnelles, de la branche famille, de la branche vieillesse et du secteur médico-social. Ces rapporteurs suivent et contrôlent l'application des lois de financement et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale ; à cette fin, ils peuvent effectuer des contrôles sur pièces et sur place. Avant le 10 juillet de chaque année, ils adressent des questionnaires au Gouvernement afin de préparer l'examen du projet de loi de financement. La commission des affaires sociales peut également suivre toute l'année l'application des lois de financement de la sécurité sociale grâce aux travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) constituée en son sein.

Les travaux relatifs au projet de loi de financement de la sécurité sociale débutent par l'audition par la commission des affaires sociales du Premier président de la Cour des comptes et sa présentation du rapport annuel de la Cour sur la sécurité sociale au cours du mois de septembre.

Après l'audition des ministres, la commission des affaires sociales examine le projet de loi de financement de la même manière que les autres projets de loi : la discussion générale est suivie de l'examen des articles assortis des amendements présentés à la commission ; celle-ci conclut ses travaux par un vote sur l'ensemble du texte.

L'examen du projet de loi de financement nécessite généralement de trois à quatre réunions, compte tenu du nombre d'articles et d'amendements à examiner (respectivement 80 et 563 pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009).

Les cinq rapporteurs rédigent chacun un tome du rapport consacré au projet de loi ; un tome supplémentaire comporte le tableau comparatif (dispositions initiales, projet de loi et amendements adoptés) ainsi que les amendements non adoptés par la commission.

3. – LA DISCUSSION EN SÉANCE PUBLIQUE

Les modalités de discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale sont décidées par la Conférence des présidents. Dans l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, il est d'usage que cette discussion se tienne durant la dernière semaine d'octobre, après l'adoption de la première partie du projet de loi de finances. La procédure dite du « temps législatif programmé » (fixation de la durée maximale de l'examen d'un texte) n'est pas applicable à l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La discussion en séance publique occupe en général quatre à cinq jours de séance. Si elle suit les règles habituelles en matière de discussion de projets de loi, elle présente des particularités en matière d'ordre de vote des différentes parties du projet de loi. En effet, l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale détermine un ordre des votes, qui prévoit notamment que la quatrième partie du projet de loi de financement de l'année comprenant les dispositions

relatives aux dépenses pour l'année à venir ne peut être mise en discussion avant l'adoption de la troisième partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour la même année. Enfin, l'ONDAM, bien que décomposé au moins en cinq sous-objectifs, fait l'objet d'un vote unique.

En outre, en vertu du deuxième alinéa de l'article 42 de la Constitution, l'une des innovations introduites par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, à savoir la discussion en séance publique sur le texte résultant des amendements adoptés en commission, ne s'applique pas aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Enfin, la possibilité pour le Gouvernement de recourir à l'article 49-3 de la Constituttion (engagement de responsabilité sur le vote d'un texte) a été maintenue sans limitation pour le vote d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale.

4. – LA NAVETTE PARLEMENTAIRE ET LA PROMULGATION DE LA LOI

La procédure accélérée s'appliquant de droit, le projet de loi de financement fait donc l'objet, après sa lecture au Sénat, de la réunion d'une commission mixte paritaire (CMP) chargée d'examiner les dispositions du texte restant en discussion. La procédure suivie en cas de succès de la CMP (élaboration d'un texte) ou d'échec de cette commission est la procédure normale applicable à tous les projets de loi.

Avant sa promulgation, la loi de financement est soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel s'il en est saisi, ce qui a toujours été le cas jusqu'à présent. Le juge constitutionnel a développé une abondante jurisprudence en veillant notamment à faire respecter le domaine des lois de financement et la priorité d'examen par l'Assemblée nationale des mesures nouvelles proposées par le Gouvernement dans le cadre des lois financières.

Fiche n° 43

La ratification des traités

Points-clés

L'article 53 de la Constitution prévoit l'intervention du Parlement, sous certaines conditions, pour autoriser la ratification des conventions internationales. La commission des affaires étrangères joue un rôle essentiel dans cette procédure : elle peut en particulier décider l'ajournement de la discussion ou bien proposer à l'Assemblée d'amender le projet de loi d'autorisation. Les assemblées parlementaires ne peuvent toutefois pas amender le texte même des conventions internationales, ni formuler des réserves.

En séance publique, une procédure dite « d'examen simplifié » est souvent utilisée.

Le Parlement a pu, dans certains cas, influencer le négociateur.

☞ *Voir également les fiches 32, 44, 57 et 59*

Aux termes de l'article 52 de la Constitution, le Président de la République négocie et ratifie les traités ; il est en outre tenu informé par le Gouvernement de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international, même si celui-ci n'est pas soumis à ratification.

L'article 53 de la Constitution prévoit pour sa part que plusieurs catégories de traités ou d'accords ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Sont ainsi visés :

- les traités de paix,
- les traités de commerce,
- les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale,
- les traités engageant les finances de l'État,
- les traités modifiant des dispositions de nature législative,
- les traités relatifs à l'état des personnes,
- les traités comportant cession, échange ou adjonction de territoire.

Contrairement au Sénat américain, qui n'autorise que la ratification des « *treaties* » et non des « *executive agreements* », aucune différence n'est faite entre les « traités » et les « accords » en France, la pratique constante,

sanctionnée par la jurisprudence, considérant que le critère selon lequel un engagement international doit ou non être soumis au Parlement est matériel et non formel.

Ainsi, les dispositions prévues à l'article 53 de la Constitution de 1958, qui reprennent largement celles prévues dans la Constitution de 1946, conduisent à ce qu'une part importante des traités et accords conclus par la France soit soumise au Parlement avant leur entrée en vigueur. La Constitution prévoit par ailleurs en son article 11 que le Président de la République peut soumettre au référendum « *tout projet de loi […] tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ».

Enfin, les accords conclus par l'Union européenne sont soumis au Parlement lorsqu'ils interviennent dans un domaine de compétence partagée entre l'Union et les États membres.

I.– LE RÔLE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

La conduite des négociations diplomatiques étant une prérogative de l'exécutif, la quasi-totalité des textes législatifs d'autorisation de ratification ou d'approbation d'une convention internationale relève de l'initiative gouvernementale. Lorsqu'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, il est renvoyé systématiquement à la commission des affaires étrangères (la règle étant différente au Sénat puisque les conventions fiscales, par exemple, sont renvoyées à la commission des finances). La commission des affaires étrangères examine une cinquantaine de conventions par an.

1. – L'EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères désigne en son sein un rapporteur chargé de présenter le projet de loi à ses collègues. Les travaux de la commission donnent lieu à un rapport écrit distribué avant la tenue de la séance publique. Depuis une modification de l'article 128 du Règlement de l'Assemblée nationale en 2003, validée par le Conseil constitutionnel, les députés ont le droit de présenter des amendements au projet de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'une convention. Ce droit est limité au dispositif du projet de loi et ne s'applique pas à la convention elle-même. Il permet, le cas échéant, d'étendre le champ de l'autorisation parlementaire à plusieurs conventions internationales ou encore de modifier le droit interne, afin de le mettre en cohérence avec le contenu de la convention soumise au Parlement.

Assez souvent, les projets sont adoptés à l'unanimité par la commission, mais, dans certains cas, la commission reporte sa décision, voire rejette le projet

ou obtient son ajournement. Il n'est pas exceptionnel non plus que la commission reporte sa décision ou qu'elle adopte le projet en demandant au Gouvernement de reporter son examen en séance publique, lorsqu'elle souhaite compléter son information.

Au cours de la XIIème législature, la commission a demandé à deux reprises des compléments d'information dans le cadre de la procédure d'examen de projets de loi qui lui étaient soumis.

Elle a ainsi entendu le secrétaire général du ministère des affaires étrangères sur les relations franco-monégasques avant de décider d'adopter le projet de loi autorisant la ratification du traité adaptant le traité d'amitié entre la France et Monaco. Elle a également, sur proposition de son président, demandé aux représentants du Gouvernement de fournir des précisions juridiques sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention internationale de lutte contre le dopage dans le sport. Elle a ensuite adopté ce texte au cours d'une deuxième réunion après avoir obtenu les éclaircissements souhaités.

2. – LA PROCÉDURE D'AJOURNEMENT

L'ajournement du projet est une procédure spécifique à l'examen des traités et accords internationaux (article 128 du Règlement). Cette procédure permet de reporter la discussion d'un accord international sans pour autant le rejeter formellement. Elle est adaptée aux situations où les députés jugent que leur autorisation doit être subordonnée à des conditions extérieures à l'objet de l'accord. Dans un cas, portant sur un accord de partenariat avec un pays, l'adoption d'une motion d'ajournement par la commission, motivée par la situation des droits de l'Homme dans ce pays, s'est traduite par le retrait du projet de l'ordre du jour. Cette procédure a été également mise en œuvre lors de l'examen du projet de loi autorisant la ratification de six conventions de l'Organisation internationale du travail relatives aux gens de mer en 2003.

Une motion d'ajournement a également été adoptée lors de l'examen du projet de loi autorisant la ratification d'une décision relative aux statuts du Système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne (BCE). Avant d'adopter ce projet, la commission a décidé d'entendre le ministre des affaires étrangères compte tenu de l'importance des pouvoirs confiés à la BCE.

La commission peut enfin, alors qu'elle a décidé d'adopter le projet soumis à son examen, faire part au Gouvernement de ses remarques sur le caractère inopportun de son inscription à l'ordre du jour de la séance publique.

Ainsi, après avoir adopté le projet de loi autorisant le gouvernement à ratifier une convention fiscale entre la France et la Libye, la commission a souhaité que le Gouvernement n'inscrive pas ce texte à l'ordre du jour tant que la

libération des infirmières bulgares et du médecin palestinien n'aurait pas été obtenue.

3. – L'INFLUENCE DU TRAVAIL DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE NÉGOCIATEUR

Même lorsque la commission adopte un projet en estimant que la convention est globalement équilibrée, il peut arriver qu'elle indique au Gouvernement que telle ou telle stipulation (dans le domaine fiscal, social ou financier) ne lui paraît pas opportune ; dans ce cas, et dans la mesure du possible, les négociateurs évitent que la clause soit de nouveau insérée dans les conventions conclues ultérieurement avec d'autres États : il en a été ainsi pour certaines exonérations d'impôts locaux dans les conventions fiscales.

Les cas de rejet sont beaucoup plus rares. Ils surviennent lorsque certaines dispositions de la convention sont jugées inacceptables. Dans la pratique, il ne semble pas y avoir eu de cas de rejet mais plutôt de reports pour des durées souvent longues. Ainsi, en 1979 et 1981, la commission avait reporté l'examen d'une convention d'extradition avec le Canada, ce qui avait conduit finalement le ministère des affaires étrangères à renégocier une nouvelle convention qui, elle, a été adoptée.

4. – LA QUESTION DES RÉSERVES

Le critère matériel de compétence du Parlement pourrait imposer qu'il statue sur le contenu des réserves, dans la mesure où celles-ci peuvent modifier substantiellement le champ d'engagement international de la France**.**

Toutefois, une pratique différente s'est instituée. Les réserves que le Gouvernement envisage de présenter sur un texte ne sont pas incorporées dans le projet de loi autorisant sa ratification, mais sont indiquées à la commission qui, le plus souvent, les publie dans son rapport afin que le Parlement en soit informé. Cette procédure souple, qui permet aux députés de délibérer en connaissance de cause et de discuter, le cas échéant, de la pertinence des réserves, a l'avantage de ne pas obliger à un retour devant le Parlement en cas de changement du contenu des réserves ou de leur éventuel retrait ultérieur.

En application de la loi organique du 15 avril 2009, les documents qui accompagnent les projets de loi afin de préciser les objectifs poursuivis par les accords et traités et d'en évaluer les conséquences économiques et financières ou les incidences juridiques, mentionnent le cas échéant les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France.

II.– L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit la possibilité de recourir à une procédure d'examen simplifiée spécifique pour les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'une convention internationale. Dans certains cas, l'autorisation de ratifier ou d'approuver une convention ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

1. – PROCÉDURE D'EXAMEN SIMPLIFIÉE

À la différence du Sénat, où les projets de loi d'autorisation de ratification ou d'approbation d'une convention donnent systématiquement lieu à un débat public, l'Assemblée nationale met la plupart du temps en œuvre une procédure d'examen simplifiée de ces textes. Aux termes de l'article 107 du Règlement, tel qu'il résulte d'une modification intervenue en mars 1998, la Conférence des présidents peut décider que ces projets sont directement mis aux voix sans qu'aucun orateur ne s'exprime. Cette procédure permet d'alléger la séance publique et facilite ainsi une meilleure gestion du temps législatif.

Ces dispositions ne limitent nullement les compétences de l'Assemblée puisque, d'une part, un examen a eu lieu en commission et que, d'autre part, le Gouvernement, le président de la commission des affaires étrangères ou le président d'un groupe peuvent faire opposition à la procédure d'examen simplifiée. Dans la pratique, c'est la commission des affaires étrangères qui décide, après en avoir informé le Gouvernement, s'il y aura ou non débat en séance publique. En cas de dépôt de motions de procédure sur le texte, la procédure d'examen simplifiée ne peut pas utilisée.

2. – CAS OÙ LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE EST UN PRÉALABLE

La loi constitutionnelle du 25 juin 1992 a prévu que, comme le Président de la République, le Premier ministre et les présidents de chacune des assemblées, les parlementaires – au moins 60 députés ou 60 sénateurs – puissent demander au Conseil constitutionnel de statuer sur la conformité à la Constitution d'une convention internationale. Si la convention est déclarée non conforme à la Constitution, l'autorisation de la ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après une révision constitutionnelle (article 54 de la Constitution).

3. – CONSÉQUENCES DE L'AUTORISATION DU PARLEMENT

Après que le Parlement a autorisé la ratification ou l'approbation, celle-ci n'intervient pas nécessairement immédiatement. Cela peut être le cas lorsque tous les États de l'Union européenne décident de ratifier un accord le même jour. Il arrive également que la France attende d'avoir mis en conformité le droit interne en vigueur avec les stipulations de la convention : ce fut le cas par

exemple pour l'entrée en vigueur de la convention OCDE contre la corruption. Enfin, en matière diplomatique, le vote des assemblées parlementaires ne lie pas l'exécutif : la décision de ratifier ou d'approuver une convention peut ainsi être ajournée de manière discrétionnaire même après la promulgation de la loi d'autorisation.

Le délai d'examen des projets de loi d'autorisation pose un réel problème en raison de l'ordre du jour souvent surchargé de l'Assemblée nationale. La France est un pays où la procédure de ratification est particulièrement longue, d'où l'intérêt de la mise en place de procédures simplifiées.

Fiche n° 44

La révision de la Constitution

Points-clés

La révision de la Constitution peut avoir lieu soit à l'initiative du Président de la République, soit à l'initiative du Parlement.

Dans ce domaine, les deux assemblées parlementaires disposent des mêmes pouvoirs, ce qui implique que le projet ou la proposition de loi constitutionnelle soit voté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Le texte est définitivement adopté soit par un référendum (procédé utilisé une fois seulement lors de la révision constitutionnelle de 2000 visant à réduire à cinq ans le mandat du Président de la République), soit par un vote à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés des deux chambres du Parlement réunies en Congrès à Versailles.

Depuis 1958, il a été procédé au total à 24 révisions constitutionnelles d'importance inégale, dont 22 en application de l'article 89 de la Constitution (21 approuvées par le Congrès et 1 par référendum).

☞ *Voir également les fiches 2, 5 et 30*

L'article 89 de la Constitution du 4 octobre 1958 fixe les règles de révision de la Constitution. Depuis son entrée en vigueur, cette procédure a abouti à vingt-deux reprises.

Dans les premières années de la Vème République, l'article 11 de la Constitution qui prévoit la possibilité de recourir au référendum dans des cas limitativement énumérés, a été également employé pour réviser la loi fondamentale (le 28 octobre 1962) afin d'instituer l'élection au suffrage universel direct du Président de la République. Néanmoins, cette pratique contestée n'a plus été utilisée depuis l'échec du référendum du 27 avril 1969 relatif à la régionalisation et à la suppression du Sénat.

La procédure prévue par l'article 89 présente la caractéristique de requérir l'existence d'un consensus au sein de l'exécutif comme au sein du législatif, de même qu'entre l'exécutif et le législatif. L'opposition du Président de la République, du Premier ministre ou de l'une des deux assemblées suffirait, en effet, à empêcher la révision d'aboutir.

I.– LA PROCÉDURE DE RÉVISION

1. – L'INITIATIVE DE LA RÉVISION

a) Détenteurs du pouvoir d'initiative

L'initiative de la révision appartient, soit au Président de la République, sur proposition du Premier ministre, soit aux membres du Parlement. Pour le premier cas, il s'agit d'un projet de loi constitutionnelle, dans le second, d'une proposition de loi constitutionnelle. En fait, les vingt-deux révisions constitutionnelles réalisées selon la procédure de l'article 89 depuis 1958 ont eu pour origine un projet de loi constitutionnelle.

b) Limitation du pouvoir d'initiative

L'article 89 précise que la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

Il prévoit également qu'aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

En outre, l'article 7 écarte la possibilité de recourir à la procédure de révision prévue par l'article 89 en cas de vacance de la Présidence de la République. Le droit d'initiative en matière de révision constitutionnelle est donc l'un des pouvoirs qu'un Président de la République par intérim ne peut exercer.

2. – L'EXAMEN DES PROJETS OU PROPOSITIONS DE LOI CONSTITUTIONNELLE

L'examen des projets ou propositions de loi constitutionnelle se déroule devant chaque assemblée selon la procédure législative du droit commun. Toutefois, une des règles nouvelles introduites par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne s'applique pas. La discussion d'un projet de loi constitutionnelle porte sur le texte initial du projet ou, en navette, sur le texte transmis par l'autre assemblée et non sur le texte adopté par la commission.

En revanche est applicable le délai, introduit par la même révision, de six semaines entre le dépôt du projet ou de la proposition de loi et sa discussion en séance, sans que le Gouvernement puisse s'en affranchir par l'engagement d'une procédure accélérée. Est également applicable le délai de quatre semaines entre la transmission par la première assemblée saisie et la discussion devant la seconde (en juillet 2008, le Sénat a examiné le projet de révision constitutionnelle quatorze jours après sa transmission par l'Assemblée nationale).

Enfin, deux autres particularités de la discussion des projets et propositions de loi constitutionnelles sont à signaler :

- les projets de loi constitutionnelle ne sont pas accompagnés d'une étude d'impact, par dérogation à la règle établie par la loi organique du 15 avril 2009 ;

– la procédure de temps législatif programmé instituée par la réforme du Règlement de mai 2009 ne peut être utilisée pour cette discussion.

À défaut de constitution de commission spéciale - cette éventualité ne s'étant jamais produite, ni à l'Assemblée nationale, ni au Sénat - les projets ou propositions sont renvoyés à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, d'autres commissions pouvant se saisir pour avis. C'est ainsi qu'à l'Assemblée nationale, la commission des affaires étrangères et la commission des finances se sont saisies pour avis du projet qui a abouti à la révision du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre « Des Communautés européennes et de l'Union européenne » et la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ainsi que la commission des finances, du projet qui est devenu la loi constitutionnelle du 22 février 1996 instituant la loi de financement de la sécurité sociale.

La navette se poursuit jusqu'à ce que le texte soit voté dans les mêmes termes par les deux assemblées, qui ont, en matière constitutionnelle, les mêmes pouvoirs. À la différence de ce qui est prévu dans le cadre de la procédure législative ordinaire, le Gouvernement ne peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement.

3. – L'ADOPTION DÉFINITIVE

L'adoption définitive du projet ou de la proposition de loi constitutionnelle est subordonnée à son approbation par référendum. Toutefois, pour les seuls projets de loi constitutionnelle, le Président de la République peut écarter le recours au référendum en les soumettant à l'approbation des deux assemblées réunies en Congrès.

Le Congrès, dont le Bureau est celui de l'Assemblée nationale, se réunit à Versailles sur convocation par décret du Président de la République soumis à contreseing. Ayant pour seule mission d'approuver le texte adopté par les deux assemblées, en lieu et place du peuple souverain, il ne peut évidemment le modifier. Ses débats sont donc limités à une explication de vote présentée par chaque groupe politique de l'Assemblée et du Sénat. Puis intervient le vote qui a lieu soit par appel nominal à la tribune soit, depuis la modification du Règlement du 28 juin 1999, selon d'autres modalités fixées par le Bureau du Congrès. Ainsi depuis cette date - le Congrès étant pour la première fois saisi le même jour de deux projets de loi constitutionnelle - les votes ont-ils été organisés dans huit bureaux de vote situés à proximité immédiate de l'hémicycle. Pour que le projet de loi constitutionnelle soit approuvé, le vote doit être acquis à une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

II.– LES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES DEPUIS 1958

– Juin 1960, selon une procédure dérogatoire de révision concernant les dispositions relatives à la « Communauté », c'est-à-dire à l'ensemble géopolitique associant la France à ses anciennes colonies d'Afrique (procédure abrogée par la loi constitutionnelle du 4 août 1995) :

  ▪ Loi constitutionnelle n° 60-525 du 4 juin 1960 tendant à compléter les dispositions du titre XXI de la Constitution (pour l'indépendance des États africains et malgache membres de la Communauté).

– Octobre 1962, par référendum en application de l'article 11 de la Constitution :

  ▪ Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

– Décembre 1963, par le Congrès :

  ▪ Loi constitutionnelle n° 63-1327 du 30 décembre 1963 portant modification des dispositions de l'article 28 de la Constitution (pour la modification de la date des sessions parlementaires).

– Octobre 1974, par le Congrès :

  ▪ Loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution (pour l'extension du droit de saisine du Conseil constitutionnel à 60 députés ou 60 sénateurs).

– Juin 1976, par le Congrès :

  ▪ Loi constitutionnelle n° 76-527 du 18 juin 1976 modifiant l'article 7 de la Constitution (pour la modification des règles de la campagne électorale des élections présidentielles – en cas de décès ou d'empêchement d'un candidat).

– Juin 1992, par le Congrès :

  ▪ Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne » (pour la ratification du traité de Maastricht).

– Juillet 1993, par le Congrès :

  ▪ Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI (pour la création de la Cour de justice de la République, chargée de juger de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement).

- Novembre 1993, par le Congrès :
  - Loi constitutionnelle n° 93-1256 du 25 novembre 1993 relative aux accords internationaux en matière de droit d'asile.
- Juillet 1995, par le Congrès :
  - Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.
- Février 1996, par le Congrès :
  - Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.
- Juillet 1998, par le Congrès :
  - Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie.
- Janvier 1999, par le Congrès :
  - Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution (modification de dispositions concernant l'Union européenne).
- Juillet 1999, par le Congrès :
  - Loi constitutionnelle n° 99-568 du 8 juillet 1999 insérant, au titre VI de la Constitution, un article 53-2 reconnaissant la Cour pénale internationale.
  - Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes.
- Septembre - octobre 2000, par référendum :
  - Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République.
- Mars 2003, par le Congrès :
  - Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen.
  - Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
- Mars 2005, par le Congrès :
  - Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution.

- Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la charte de l'environnement.

– Février 2007, par le Congrès :
  - Loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 modifiant l'article 77 de la Constitution.
  - Loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution.
  - Loi constitutionnelle n° 2007-239 du 23 février 2007 relative à l'interdiction de la peine de mort.

– Février 2008, par le Congrès :
  - Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution.

– Juillet 2008, par le Congrès :
  - Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République.

Fiche n° 45

Les votes à l'Assemblée nationale

Points-clés

Les votes à l'Assemblée nationale revêtent un double caractère :

- corollaire de l'interdiction du mandat impératif, les votes sont personnels et les possibilités de délégation sont limitées ;
- à l'exception des votes portant sur des nominations personnelles (élection du Président en début de législature, par exemple), les votes sont publics et peuvent avoir lieu à main levée, par scrutin public ordinaire, ou par scrutin public à la tribune ou dans les salles voisines de la salle des séances.

☞ *Voir également la fiche 36*

I.– CARACTÈRE PERSONNEL DU VOTE

L'article 27 de la Constitution proclame le caractère personnel du vote des parlementaires et proscrit tout mandat impératif ; il limite la délégation de vote en interdisant à tout parlementaire de recevoir plus d'un mandat. L'ordonnance du 7 novembre 1958 complète ce dispositif en énumérant les cas dans lesquels les membres du Parlement sont autorisés à déléguer leur droit de vote.

Ces dispositions ont longtemps été détournées par la technique du vote électronique, chaque député disposant d'une clef personnelle qu'il laissait cependant en fait sur son pupitre. Depuis 1993, la limitation à une seule délégation de vote par député est, au contraire, strictement appliquée. Parallèlement, le Règlement de l'Assemblée nationale a permis à la Conférence des présidents de décider d'un scrutin public et d'en fixer le moment afin de favoriser la présence du plus grand nombre de députés. Dès lors, pour les scrutins les plus importants, c'est-à-dire les votes d'ensemble sur les textes majeurs, le scrutin a généralement lieu le mardi après-midi après les questions au Gouvernement. Ce type de scrutin est communément qualifié de « vote solennel ».

II.– CARACTÈRE PUBLIC DU VOTE

Hormis le cas des votes portant sur des nominations personnelles (élection du Président de l'Assemblée nationale en début de législature, par exemple), tous les scrutins sont publics au Parlement. Ils se déroulent alors soit à main levée, soit par scrutin public ordinaire, soit par scrutin à la tribune ou dans les salles voisines de la salle des séances.

1. – LE VOTE À MAIN LEVÉE

C'est la procédure normale de vote. Le président de séance constate le sens du vote et en annonce le résultat. En cas de doute, il fait procéder par assis et levé. Si le doute persiste, le président de séance peut décider qu'il sera procédé par scrutin public ordinaire.

En votant à main levée, les députés présents manifestent publiquement leur position. Mais cette position n'est ni enregistrée ni publiée au *Journal officiel*.

2. – LE VOTE PAR SCRUTIN PUBLIC ORDINAIRE

Il est de droit :

- sur décision du président de séance ou sur demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond ;
- sur demande du président d'un groupe ou de son délégué dont il a préalablement notifié le nom au Président ;
- sur décision de la Conférence des présidents. Celle-ci n'utilise cette prérogative que pour le vote sur l'ensemble des textes les plus importants. Elle en profite d'ailleurs pour reporter généralement le scrutin à un jour et à une heure les plus favorables à la participation des députés.

Le vote par scrutin public ordinaire a lieu par procédé électronique. La position du vote de chaque député, exprimée à partir de son pupitre, est immédiatement enregistrée par l'ordinateur. À la clôture du scrutin, le président de séance en annonce le résultat et commande l'affichage de celui-ci sur trois tableaux lumineux situés dans l'hémicycle. Quelques minutes plus tard, une analyse politique du scrutin, donnant la position exprimée majoritairement par chaque groupe politique ainsi que la liste nominative des députés « dissidents », est affichée à l'entrée de la salle des séances. Cette analyse est publiée au *Journal officiel*, en annexe du compte rendu de la séance et figure sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

Pour les scrutins publics, un député peut être titulaire d'une – et d'une seule – délégation de vote de l'un de ses collègues absent. Les délégations sont saisies par procédé informatique. Le vote du délégué (député présent) sur son pu-

pitre de vote entraîne alors automatiquement la comptabilisation du vote, dans le même sens, de son délégant (député absent).

3. – LE VOTE PAR SCRUTIN PUBLIC À LA TRIBUNE OU DANS LES SALLES VOISINES DE LA SALLE DES SÉANCES

Il est de droit :

- lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée (adoption en dernière lecture des lois organiques, mise en accusation pour haute trahison du Président de la République) ; la majorité absolue des membres composant l'Assemblée est alors requise. Celle-ci est calculée sur le nombre de sièges effectivement pourvus (les sièges vacants ne sont donc pas comptabilisés) ;
- lorsque la responsabilité du Gouvernement est engagée : en application de l'article 49, alinéa premier, c'est-à-dire si le Gouvernement engage lui-même sa responsabilité sur son programme ou sur une déclaration de politique générale, la majorité simple des suffrages exprimés est requise ; en application de l'article 49, alinéa 2 de la Constitution, pour le vote d'une motion de censure, c'est au contraire la majorité absolue des membres composant l'Assemblée qui est requise, seuls les votes en faveur de la motion étant recensés.

Le vote pouvait avoir lieu au moyen d'une urne électronique placée sur la tribune des orateurs. Les huissiers procédaient à un appel nominal et les députés montaient à la tribune à l'appel de leur nom. Ils introduisaient un bulletin blanc (Pour), bleu (Contre) ou rouge (Abstention) et, éventuellement, un bulletin pour leur délégant.

La lenteur de ces opérations a conduit l'Assemblée nationale à modifier son Règlement en 2003. Désormais, la Conférence des présidents peut décider que le scrutin se déroulera « *dans les salles voisines de la salle des séances* » où plusieurs postes de vote sont installés. Le vote est ouvert pendant une heure, délai ramené à 30 minutes pour les motions de censure. Chaque bulletin est doté d'un « code barres » dont la lecture permet d'identifier le député et le sens de son vote. À la clôture du scrutin, les résultats sont immédiatement proclamés et une analyse politique de la position exprimée par chaque député est disponible dans les minutes qui suivent. Là aussi, l'analyse est publiée au *Journal officiel* comme sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, depuis la modification du Règlement du 27 mai 2009, le code couleurs a été simplifié : le vote pour est matérialisé par un bulletin bleu ; le contre par un bulletin rouge et l'abstention par un bulletin blanc.

Au cours de l'année 2008, 204 scrutins ordinaires ont eu lieu, dont 15 votes solennels et 1 sur une motion de censure qui s'est déroulé dans les salles voisines de la salle des séances.

III.– LA VALIDITÉ DU VOTE

1. – RÈGLES GÉNÉRALES

Sauf exception, les votes ont lieu à la majorité des suffrages exprimés.

Le résultat est proclamé par le président de séance (par la formule « *l'Assemblée a adopté* » ou « *l'Assemblée n'a pas adopté* »).

Après la clôture du scrutin, les votes ne peuvent plus être modifiés ; en revanche, le détail nominatif des votes peut être accompagné de mises au point lorsqu'un député s'est trompé sur le sens du vote qu'il souhaitait émettre ou lorsqu'il n'est pas parvenu à émettre son vote par erreur de manipulation ou par défaillance du système électronique.

2. – LE CONTRÔLE DES VOTES

Cette tâche incombe aux secrétaires du Bureau pour certains scrutins : scrutins publics ordinaires par bulletins (en cas de non-fonctionnement du système électronique), scrutins publics à la tribune ou dans les salles voisines de la salle des séances, scrutins secrets pour les nominations personnelles.

3. – LE QUORUM

Conformément à un principe républicain rappelé par son Règlement « *l'Assemblée est toujours en nombre pour délibérer et pour régler son ordre du jour* ». Les votes sont donc valables quel que soit le nombre de présents sauf si un président de groupe demande la vérification du quorum avant l'ouverture du scrutin. Cette demande n'est prise en compte que si la majorité des membres de ce groupe sont eux-mêmes présents dans l'hémicycle (réforme du Règlement du 27 mai 2009).

Le quorum désigne la présence dans l'enceinte de l'Assemblée nationale de la majorité absolue des députés (calculée sur la base du nombre de sièges effectivement pourvus).

Lorsqu'un vote ne peut avoir lieu, faute de quorum, la séance est suspendue et le scrutin est reporté d'au moins quinze minutes (depuis juin 2009). Le vote est alors valable quel que soit le nombre de députés présents.

LES FONCTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les fonctions de contrôle et l'information des députés

Fiches

46. La mise en cause de la responsabilité du Gouvernement

47. Les résolutions de l'article 34-1 de la Constitution

48. La déclaration de guerre et les interventions armées à l'étranger

49. Le rôle des commissions permanentes en matière de contrôle du Gouvernement

50. Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents

51. L'évaluation des politiques publiques

52. Les questions

53. Le contrôle de l'application des lois et l'évaluation de la législation et des politiques publiques

54. LOffice parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

55. Les délégations parlementaires

56. Les autres moyens d'information des députés

Fiche n° 46

La mise en cause de la responsabilité du Gouvernement

Points-clés

Si l'article 20 de la Constitution de 1958 dispose que le Gouvernement est « *responsable devant le Parlement* », l'article 50 précise que seuls les votes de l'Assemblée nationale peuvent sanctionner le Gouvernement.

Trois procédures de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sont définies par l'article 49 de la Constitution :

- l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale (article 49, alinéa premier) couramment dénommé question de confiance ;
- le dépôt d'une motion de censure à l'initiative des députés (article 49, alinéa 2) ;
- l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte (article 49, alinéa 3).

Dans la pratique, l'usage que les députés font de ces différentes procédures est fortement conditionné par le fait majoritaire.

☞ *Voir également les fiches 3 et 23*

La Vème République a mis en place un régime politique hybride présentant certaines des caractéristiques des régimes présidentiels, telle l'élection au suffrage universel direct du Président de la République, et pour l'essentiel des caractéristiques des régimes parlementaires, au premier rang desquelles la possibilité pour l'Assemblée nationale de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement.

L'article 20 de la Constitution de 1958 dispose que le Gouvernement *« est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 »*. Ces conditions et procédures marquent le souci des rédacteurs de concilier deux notions souvent antagonistes : responsabilité gouvernementale et stabilité gouvernementale.

L'article 50 limite le pouvoir de sanction à la seule Assemblée nationale : *« lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouverne-*

ment, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement ». Ces situations sont les seules dans lesquelles le Premier ministre est tenu de présenter la démission de son équipe.

Trois procédures de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sont définies par l'article 49 de la Constitution qui prévoit également dans son dernier alinéa, une procédure d'approbation d'une déclaration de politique générale devant le Sénat, laquelle ne peut, cependant, entraîner la démission du Gouvernement en cas de vote négatif.

Par ailleurs, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a institué deux nouvelles procédures de contrôle qui ne peuvent en aucun cas mettre en cause la responsabilité du Gouvernement : le vote d'une résolution par l'une des deux assemblées (article 34-1) et les déclarations pouvant faire l'objet d'un vote (article 50-1). Dans ces deux derniers cas, un vote défavorable n'oblige pas non plus le Gouvernement à démissionner.

I.– L'ARTICLE 49, ALINÉA PREMIER : ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT SUR SON PROGRAMME OU SUR UNE DÉCLARATION DE POLITIQUE GÉNÉRALE

1. – LA PROCÉDURE

Cette procédure relève de l'initiative du Gouvernement et doit faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres.

Le Premier ministre, et lui seul, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur son programme ou sur une déclaration de politique générale.

Si, aux termes de l'article 152 du Règlement de l'Assemblée, il revient à la Conférence des présidents d'organiser le débat dans les conditions prévues à l'article 132, lequel indique qu'elle doit fixer un temps global attribué aux groupes (la moitié de ce temps revenant à l'opposition) et aux non-inscrits, la pratique jusqu'ici suivie a été d'attribuer un temps égal (20 minutes) à chaque groupe, chacun d'eux pouvant disposer par ailleurs de 10 minutes, et les députés non inscrits de 5 minutes, pour des explications de vote.

Le vote est émis à la majorité absolue des suffrages exprimés. Il a lieu par scrutin public à la tribune ou dans les salles voisines.

2. – LA PRATIQUE

L'engagement de responsabilité n'est pas obligatoire lors de l'entrée en fonction d'un gouvernement. Certain gouvernements, par conséquent, n'y ont jamais eu recours, soit qu'ils aient été soucieux de marquer qu'ils tenaient leur

légitimité de leur seule nomination par le Président de la République, rappelant ainsi qu'il n'y avait plus d'investiture du Gouvernement par l'Assemblée, soit que, comme sous la IXème législature, de 1988 à 1993, ils n'aient pas disposé d'une majorité absolue à l'Assemblée. En revanche, depuis 1993, tous les gouvernements ont sollicité la confiance de l'Assemblée dans les quelques jours qui ont suivi leur nomination.

Par ailleurs, plusieurs gouvernements ont, dans le cours de leur existence, notamment à l'occasion d'un évènement particulier, sollicité la confiance de l'Assemblée nationale. Au total, depuis 1958, l'article 49, alinéa premier a été utilisé 33 fois.

II.– L'ARTICLE 49, ALINÉA 2 : DÉPÔT D'UNE MOTION DE CENSURE À L'INITIATIVE DES DÉPUTÉS

1. – LA PROCÉDURE

Les députés peuvent déposer, auprès du Président de l'Assemblée nationale, une motion de censure. Pour être recevable, celle-ci doit être signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée (soit 58 députés lorsque tous les sièges sont pourvus). Toutefois, afin d'éviter les motions à répétition, chaque signataire ne peut signer que trois motions durant la session ordinaire et une durant une session extraordinaire (les motions de censure en réponse à un engagement de responsabilité sur un texte, conformément à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, n'entrent cependant pas dans ce décompte). Dès le dépôt de la motion, aucune signature ne peut être ajoutée ni retirée. La liste des signataires est publiée au *Journal officiel* dans le compte rendu intégral des débats.

La discussion précédant le vote sur la motion de censure est organisée selon les mêmes modalités que les débats précédant la question de confiance, sous la réserve que le premier orateur est l'un des signataires de la motion de censure. En pratique, la coutume s'est instituée que chaque groupe n'ait qu'un intervenant pour 20 minutes et qu'il n'y ait pas d'explications de vote.

Le parlementarisme rationalisé, dans sa volonté d'asseoir la stabilité gouvernementale, a par ailleurs inspiré deux dispositions :

- le dépôt d'une motion de censure ouvre un délai de quarante-huit heures durant lequel elle ne peut pas être mise aux voix, empêchant ainsi les votes trop émotionnels ; le Règlement de l'Assemblée fixe pour sa part le délai maximal : il confie à la Conférence des présidents le soin de fixer la date de la discussion qui ne peut avoir lieu au-delà du troisième jour de séance suivant l'expiration du délai constitutionnel ;
- seuls les députés favorables à la motion de censure participent au scrutin (qui a lieu dans les salons voisins de la salle des séances et est ouvert pendant 30 minutes) ; la motion n'est adoptée que si elle est votée par la majorité absolue des membres composant l'Assemblée.

2. – LA PRATIQUE

Une seule motion de censure a été votée en 1962. Plus qu'au Gouvernement en place, elle marquait en fait l'hostilité de l'Assemblée nationale au projet du général de Gaulle, alors Président de la République, de modifier la Constitution par la voie du référendum pour faire élire le chef de l'État au suffrage universel direct. Le Président a répondu à la censure du Gouvernement, en prononçant la dissolution de l'Assemblée nationale ; les élections législatives qui ont suivi ont envoyé à l'Assemblée une majorité de députés favorable à sa politique.

Le fait majoritaire a considérablement limité la portée de la motion de censure. Aujourd'hui, celle-ci est principalement une arme de procédure permettant à l'opposition de provoquer un débat solennel.

III.– L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 : ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT SUR LE VOTE D'UN TEXTE

1. – LA PROCÉDURE

La mise en cause de la responsabilité du Gouvernement peut enfin résulter de la conjugaison de deux initiatives : celle du Premier ministre d'engager cette responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet ou d'une proposition de loi en discussion devant elle, suivie de celle des députés de riposter par le dépôt d'une motion de censure.

Le Premier ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Il peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou proposition de loi par session, ordinaire ou extraordinaire. Cette limitation résulte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : auparavant, le Gouvernement pouvait y recourir autant de fois qu'il l'estimait nécessaire et quelle que soit la nature du texte (au cours de la IXème législature, par exemple, le Gouvernement utilisa à 39 reprises l'article 49, alinéa 3, de la Constitution).

Une délibération préalable du Conseil des ministres est requise, comme en vue de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale.

La décision du Premier ministre entraîne la suspension immédiate, pour vingt-quatre heures, de la discussion du projet ou de la proposition de loi sur le vote duquel la responsabilité du Gouvernement est engagée. Au cours de ce délai, une motion de censure peut être déposée, répondant aux conditions de recevabilité exposées précédemment. Deux hypothèses sont alors possibles :

- si aucune motion de censure n'est déposée, le projet ou la proposition est considéré comme adopté ;

– si une motion de censure est déposée, elle est discutée et votée dans les mêmes conditions que celles présentées « spontanément » par les députés. En cas de rejet de la motion, le projet ou la proposition est considéré comme adopté. Dans l'hypothèse inverse, le texte est rejeté et le Gouvernement est renversé.

2. – LA PRATIQUE

L'usage de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, a été variable depuis 1958. Peu fréquent au début de la Vème République, le recours à cette disposition a été largement utilisé par certains gouvernements qui ne disposaient à l'Assemblée nationale que d'une majorité très étroite (gouvernements Barre, Rocard, Cresson et Bérégovoy notamment). Mais surtout, contrairement à sa logique d'origine, la procédure a été utilisée pour permettre d'achever l'examen d'un texte sur lequel un trop grand nombre d'amendements étaient déposés. Toutefois, ce rôle d'arme ultime contre l'obstruction n'est plus aussi évident depuis que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a entendu limiter le nombre d'engagements de responsabilité par session.

Fiche n° 47

Les résolutions de l'article 34-1 de la Constitution

Points-clés

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a introduit dans la Constitution l'article 34-1 qui autorise les assemblées à voter des résolutions.

La résolution est un acte par lequel l'Assemblée émet un avis sur une question déterminée.

Déposée par un président de groupe ou par tout député, la proposition de résolution fait l'objet d'un double contrôle. Aux termes du deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, le Gouvernement a la faculté de la déclarer irrecevable avant son inscription à l'ordre du jour s'il estime que son adoption ou son rejet est de nature à engager sa responsabilité ou si elle contient des injonctions à son égard. En outre, lorsqu'elle porte sur le même objet qu'une proposition antérieure examinée au cours de la même session ordinaire, elle ne peut être inscrite à l'ordre du jour.

La proposition de résolution a vocation à être examinée lors des séances dont l'ordre du jour est fixé par l'Assemblée. L'inscription à l'ordre du jour est décidée en Conférence des présidents dès lors qu'un délai minimal de six jours francs à compter de son dépôt est respecté, à la demande d'un président de commission ou d'un président de groupe.

☞ *Voir également les fiches 22, 23, 26, 34 et 46*

Le vote des résolutions constitue une des voies d'affirmation du Parlement, lui permettant d'exercer une expression distincte de la réponse législative. La résolution est un acte par lequel l'Assemblée émet un avis sur une question déterminée.

Avant 1958, les résolutions étaient une technique traditionnelle d'expression du Parlement dont l'adoption pouvait conduire à la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement.

Cette pratique a été proscrite par la Constitution de la Vème République au nom du parlementarisme rationalisé. Dans une décision du 17 juin 1959, le Conseil constitutionnel a notamment circonscrit le domaine des résolutions, la responsabilité du Gouvernement ne pouvant être mise en cause que dans les conditions fixées par les articles 49 et 50 de la Constitution. Ainsi, le Parlement

était seulement autorisé à voter des résolutions ne formulant que des mesures d'ordre d'intérieur.

Une première brèche a été ouverte par les révisions constitutionnelles des 25 juin 1992 et 25 janvier 1999. L'article 88-4 de la Constitution autorise ainsi les assemblées à adopter des résolutions portant sur les projets ou propositions d'actes européens.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a poursuivi cette ouverture en instaurant une nouvelle procédure dans les conditions fixées par l'article 34-1 de la Constitution. Un certain nombre de critères ont été définis afin d'éviter tout détournement de procédure, comme la mise en œuvre de la responsabilité du Gouvernement.

I.– LE DÉPÔT DES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION

Aux termes de l'article 1er de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, les propositions de résolution peuvent être déposées soit par un ou plusieurs membres de l'Assemblée, soit par un président de groupe

1. – PRÉSENTATION DES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION

Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose une présentation type des propositions de résolution. Il n'existe pas d'exigence formelle particulière (visa, présentation par article ou par alinéa, usage de formules, existence d'un exposé des motifs ou même limitation à la longueur du texte).

2. – CONTRÔLE DE L'IRRECEVABILITÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Après son dépôt, la proposition de résolution est transmise sans délai par le Président de l'Assemblée au Premier ministre, lequel dispose de la faculté de déclarer la proposition irrecevable dans les conditions fixées par le deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution et par l'article 4 de la loi organique.

En effet, elles ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour si le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet est de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard. En cas d'irrecevabilité, le Gouvernement informe le Président de l'Assemblée de sa décision qui fait l'objet d'une annonce au *Journal officiel (Lois et décrets)*. L'auteur du texte est également informé par le Président de l'Assemblée.

II.– L'INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR

1. – LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION A VOCATION À ÊTRE EXAMINÉE LORS DES SÉANCES DONT L'ORDRE DU JOUR EST FIXÉ PAR L'ASSEMBLÉE

La proposition de résolution a vocation à être inscrite en principe à l'ordre du jour de la session ordinaire, durant les semaines consacrées à l'examen des textes que l'Assemblée souhaite voir débattus ou les semaines réservées au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. En ce cas, la décision prise en Conférence des présidents doit être approuvée par l'Assemblée au moment de la fixation de l'ordre du jour comme l'exige l'article 48, alinéa premier de la Constitution.

Cependant une inscription à l'ordre du jour prioritaire du Gouvernement est possible dans les conditions fixées par l'article 48 de la Constitution et l'article 48 du Règlement. En ce cas, le Gouvernement peut demander l'inscription à l'ordre du jour gouvernemental, en informant le Président de l'Assemblée au plus tard la veille de cette réunion.

Enfin, une proposition de résolution pourrait même être examinée au cours d'une session extraordinaire : en ce cas, la décision de l'inscrire relève du Président de la République.

2. – L'INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR EST DÉCIDÉE EN CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

L'inscription à l'ordre du jour est décidée en Conférence des présidents dans les conditions fixées aux articles 48 et 136 du Règlement.

Deux cas peuvent êtres distingués :

- en principe, les présidents de groupe et les présidents de commissions adressent leurs propositions d'inscription à l'ordre du jour au Président de l'Assemblée au plus tard quatre jours avant la réunion de la Conférence des présidents ;
- toutefois, l'article 136 du Règlement permet aux présidents de groupe d'informer le Président de l'Assemblée au plus tard quarante-huit heures avant la tenue de la Conférence des présidents.

Ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour :

- les propositions de résolution portant sur le même objet qu'une proposition antérieure discutée au cours de la même session ordinaire ;
- les propositions de résolution déposées depuis moins de six jours francs à compter du dépôt de la résolution ;
- les propositions de résolution à l'encontre desquelles le Gouvernement a fait savoir au Président de l'Assemblée qu'il oppose l'irrecevabilité prévue par le deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution.

III.– L'EXAMEN DES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION

Les propositions de résolution déposées sur le bureau de l'Assemblée ne sont pas renvoyées en commission. Elles sont examinées et votées en séance mais ne peuvent faire l'objet d'amendements.

Enfin, une proposition de résolution ne peut plus être rectifiée par son auteur après qu'elle a été inscrite à l'ordre du jour. En effet, une telle possibilité ne permettrait pas au Gouvernement de décider de sa recevabilité, sa décision devant être transmise au Président de l'Assemblée avant l'inscription à l'ordre du jour de la proposition concernée.

Fiche n° 48

La déclaration de guerre et les interventions armées à l'étranger

Points-clés

Le pouvoir du Parlement sur la politique de défense s'est longtemps caractérisé, du fait de la lettre de la Constitution de 1958 mais aussi de la pratique institutionnelle, par une relative faiblesse.

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, en accroissant l'information qui lui est due et son contrôle sur les opérations extérieures, représente une novation majeure pour le monde des armées.

Contrastant avec la situation dans les autres grandes démocraties, le Parlement français n'a joué, jusqu'à très récemment, qu'un rôle modeste dans la mise en œuvre de la politique de défense.

Les articles de la Constitution sont en effet nombreux qui soulignent la prédominance de l'exécutif. Ainsi, le chef de l'État est également celui des armées, il préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale (article 15). Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités (article 5). Dans le cas où des menaces graves et immédiates pèseraient sur ces intérêts vitaux, l'article 16 lui confère la faculté de « *prendre les mesures exigées par les circonstances* »[1].

L'article 21 prévoit par ailleurs que le Premier ministre est responsable de la Défense nationale.

De fait, le Parlement a été cantonné, selon l'article 35, à la seule autorisation de la déclaration de guerre, disposition dont il n'a jamais été fait usage depuis le début de la Vème République.

Depuis plusieurs années, les propositions et rapports s'étaient succédé pour accroître la place du Parlement, d'autant que le nombre et le coût des opérations extérieures (OPEX) ont beaucoup augmenté – quelque 10 000 à 12 000 militaires concernés chaque année, pour près de 852 millions d'euros en 2008.

[1] La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a encadré les pouvoirs du Président de la République dans la mise en œuvre de cet article.

Cette question a été largement abordée par le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, présidé par M. Édouard Balladur, ancien Premier ministre. La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a complété l'article 35 en instituant une procédure d'information et de contrôle du Parlement sur les OPEX.

En amont, le Gouvernement doit ainsi l'informer de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger au plus tard trois jours après le début de l'intervention et doit préciser les objectifs poursuivis ; les modalités de cette information restent à sa discrétion. L'information transmise peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.

En aval, s'agissant de la prolongation des opérations extérieures, le principe retenu est celui d'une autorisation parlementaire. Il en est ainsi lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle, l'Assemblée a déjà eu à se prononcer deux fois :

– le 22 septembre 2008, elle a ainsi autorisé la prolongation de l'intervention des forces armées en Afghanistan ;

– le 28 janvier 2009 a été autorisée la prolongation de cinq interventions : au Tchad, en République centrafricaine, en Côte-d'Ivoire, au Liban et au Kosovo.

Les opérations extérieures étant souvent liées à des accords de défense, une réflexion s'est également engagée sur l'amélioration de l'information du Parlement en la matière.

En effet, puisqu'ils ne font pas partie des accords internationaux énumérés à l'article 53 de la Constitution, ils n'ont pas *a priori* à être ratifiés ou approuvés en vertu d'une loi. Conformément à un engagement du Président de la République, la liste des accords de défense en vigueur au 1er janvier 2008 a été publiée dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

La loi de programmation militaire 2009-2014 a parachevé le dispositif en prévoyant dans son rapport annexé que le Parlement sera désormais informé de la conclusion et des orientations des accords de défense.

Fiche n° 49

Le rôle des commissions permanentes en matière de contrôle du Gouvernement

Points-clés

Selon le Règlement de l'Assemblée nationale, les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer un contrôle sur la politique du Gouvernement. En pratique, elles ont toutefois été progressivement amenées à exercer un contrôle direct sur l'action du Gouvernement.

L'information est principalement recueillie grâce à deux instruments que les commissions utilisent de plus en plus largement : les auditions et les missions d'information.

La commission des finances exerce un rôle spécifique de contrôle du budget de l'État grâce aux pouvoirs d'investigation dont disposent ses rapporteurs spéciaux et au travers de la création d'un organe spécialisé dans l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques : la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) ; une structure équivalente (mission d'évaluation et de contrôle de lois de financement de la sécurité sociale dite MECSS) a, par ailleurs, été constituée auprès de la commission des affaires sociales.

Les commissions permanentes jouent également un rôle croissant dans le contrôle de l'application des lois, en suivant notamment la parution des textes réglementaires nécessaires.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a encore renforcé le rôle des commissions permanentes en matière de contrôle en leur accordant le pouvoir de se prononcer sur certaines nominations du Président de la République.

☞ *Voir également les fiches 24, 50 et 51*

Aux termes de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale, « *les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement* ». La pratique institutionnelle ainsi que plusieurs réformes du Règlement ont progressivement donné aux commissions permanentes un pouvoir de contrôle direct sur l'action du Gouvernement.

I.– LE DEVOIR D'INFORMATION

1. – LES AUDITIONS

Les commissions peuvent se réunir sur des ordres du jour non législatifs, afin de procéder à des auditions de personnalités.

L'article 5 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 dispose qu'« *une commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, d'autre part, du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs* ».

Introduites en 1996, ces dispositions reconnaissent aux commissions le droit de convoquer toute personne de leur choix (le fait de ne pas répondre à une convocation étant puni de 7 500 € d'amende).

Les commissions recourent désormais très largement à des auditions de membres du Gouvernement, y compris le Premier ministre. Ces auditions peuvent être publiques et/ou ouvertes à la presse, le bureau de la commission étant compétent pour organiser la publicité des travaux de celle-ci par les moyens de son choix (article 46). Elles procèdent également fréquemment à l'audition d'experts ou de représentants des milieux socioprofessionnels.

Généralement, ces auditions interviennent dans le cadre de la préparation d'un texte de loi, mais elles peuvent avoir un objet purement informatif, notamment dans les commissions dont l'activité législative est moindre (affaires étrangères, défense).

2. – LES MISSIONS D'INFORMATION

L'article 145 du Règlement prévoit la possibilité pour les commissions permanentes de créer des missions d'information temporaires. Les missions peuvent être individuelles ou collectives, limitées à une seule commission ou commune à plusieurs, d'une durée plus ou moins longue et impliquer ou non des déplacements en France ou à l'étranger. De telles missions sont parfois créées pour préparer l'examen d'un texte de loi ou pour contrôler l'application d'une loi récemment adoptée.

Les missions d'information se concluent le plus souvent par la présentation de rapports d'information, dont la commission peut autoriser la publication. Ces rapports peuvent donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions.

La réforme du Règlement du 27 mai 2009 a renforcé le rôle de l'opposition dans ces missions. En effet, selon l'article 145 du Règlement, une mission composée de deux membres doit comprendre un député appartenant à un groupe

d'opposition. Une mission composée de plus de deux membres doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée.

Depuis la loi du 14 juin 1996, les commissions permanentes ont la faculté de demander à leur assemblée de bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête (pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, droit de communication) pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois. À ce jour, cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre.

II.– LA FONCTION DE CONTRÔLE

1. – LE CONTRÔLE DU BUDGET ET DU FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances consacre le rôle de la commission des finances en matière de contrôle budgétaire (ce rôle se fondait auparavant sur l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1734 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959). Son article 57 dispose ainsi que les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat « *suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* ». Cette mission est confiée à leurs rapporteurs spéciaux (membres de la commission chargés d'examiner tout ou partie des crédits d'une mission) ou à un ou plusieurs de leurs membres désignés par elle à cet effet.

Par ailleurs, les autres commissions sont également amenées à examiner les crédits des missions budgétaires relevant de leur champ de compétences. Elles désignent alors en leur sein des rapporteurs pour avis qui ne disposent toutefois pas des mêmes pouvoirs d'investigation que leurs collègues de la commission des finances.

Les rapporteurs budgétaires, spéciaux et pour avis, obtiennent une grande partie des informations dont ils ont besoin, dans les réponses aux questionnaires envoyés avant le 10 juillet aux ministres concernés.

La mission du rapporteur spécial est double. D'une part, lors de l'examen du budget, il examine les crédits regroupés au sein d'une mission et présente en commission puis en séance un rapport sur ces crédits. D'autre part, à titre permanent, il suit et contrôle leur emploi.

Tout au long de l'année, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances sont en droit de contrôler sur pièces et sur place l'exécution de la loi de finances ainsi que la gestion des entreprises publiques relevant de leur secteur de compétence. Depuis 1991 (article 146 du Règlement), ce contrôle peut se traduire par la publication de rapports d'information budgétaire.

La Constitution dispose que la Cour des comptes doit assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale.

Pour compléter cette action traditionnelle des rapporteurs spéciaux, la commission des finances de l'Assemblée nationale s'est dotée en 1999 d'une nouvelle structure appelée à renforcer le contrôle du Parlement sur l'utilisation des fonds publics et l'efficacité de la dépense publique : la mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Son rôle principal consiste à réaliser chaque année une évaluation des résultats de différentes politiques publiques.

Depuis août 2004, a été créée, dans chacune des assemblées et sur le modèle de la MEC, une mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS).

2. – LE CONTRÔLE DE CERTAINES NOMINATIONS

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donné aux commissions permanentes un pouvoir supplémentaire, celui de se prononcer sur certaines nominations et, le cas échéant, de s'y opposer. L'article 13, alinéa 5, de la Constitution prévoit qu'une loi organique détermine les emplois ou fonctions pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée.

Dans ce cas, le Président de la République ne peut procéder à la nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

La Constitution prévoit elle-même un cas d'application de ces nouvelles dispositions puisque les nominations au Conseil constitutionnel, prévues par l'article 56, devront être réalisées selon cette procédure. Les autres emplois et fonctions concernés seront déterminés par une loi organique.

3. – LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

Depuis la réforme de 2009, l'article 145-7 du Règlement, reprenant, en les modifiant, les termes de l'article 86, alinéa 8, dispose que *« à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application*

nécessaires. Dans ce cas, la commission entend ses rapporteurs à l'issue d'un nouveau délai de six mois. ».

Depuis le début de la XIIIème législature, 17 rapports ont été publiés en application de ces dispositions.

Fiche n° 50

Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents

Points-clés

Les commissions d'enquête sont apparues en France avec le régime parlementaire, le droit d'enquête étant considéré comme un corollaire du droit de contrôle des assemblées ; néanmoins, la procédure n'était pas inscrite dans la Constitution.

Associées aux crises du régime sous les IIIème et IVème Républiques, elles ont été dotées, sous la Vème République, d'un statut contraignant destiné à prévenir toute ingérence parlementaire vis-à-vis du pouvoir exécutif et de l'autorité judiciaire.

Toutefois, grâce à l'élargissement de leurs moyens d'investigation et à la publicité de leurs auditions depuis 1991, les commissions d'enquête sont à l'heure actuelle des instruments d'information et de contrôle efficaces, dont les conclusions sont susceptibles d'infléchir l'action gouvernementale. Leur existence est, depuis la révision du 23 juillet 2008, inscrite à l'article 51-2 de la Constitution, qui prévoit que « *des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.* »

Depuis 2003, la Conférence des présidents peut créer des missions d'information temporaires, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale.

☞ *Voir également les fiches 23 et 26*

I.– LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

1. – LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

Depuis 1991, on désigne sous un seul vocable « *commission d'enquête* » les instances qui auparavant prenaient la forme d'une « commission d'enquête » proprement dite (dont l'objet devait porter sur des faits déterminés) ou d'une « commission de contrôle » (dont l'objet était la gestion administrative, financière ou technique de services publics ou d'entreprises nationales).

La création d'une commission d'enquête relève exclusivement de l'initiative parlementaire. Celle-ci doit prendre la forme du dépôt par un ou plusieurs députés, d'une proposition de résolution tendant à la création d'une

telle commission. Cette proposition de résolution doit exposer les motifs de la demande et déterminer l'objet de l'enquête.

Elle est transmise à la commission permanente compétente au fond. L'Assemblée nationale se prononce ensuite en séance publique.

Depuis 1988, un « droit de tirage » annuel permettant l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, a été reconnu conventionnellement à chaque groupe politique. Ce droit de tirage, qui était tombé en désuétude, a été renforcé et consacré par la réforme du Règlement du 27 mai 2009. Désormais, chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, qu'un débat sur la création d'une commission d'enquête ait lieu en séance publique. Pour être rejetée, la création de la commission d'enquête doit faire l'objet d'un vote négatif des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée, seuls les députés qui y sont défavorables prenant part au vote.

a) Recevabilité de la proposition de résolution

Dans son rapport, la commission permanente, se prononce sur la recevabilité de la demande au regard des textes et sur son opportunité.

Selon les termes du Règlement de l'Assemblée nationale, la proposition de résolution « *doit déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion* » ; cette exigence n'est pas très contraignante en pratique.

Par ailleurs, l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prohibe expressément la création d'une commission d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. C'est pourquoi le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que le Président notifie la proposition de résolution dès son dépôt au Garde des Sceaux.

Le problème de la délimitation précise des domaines respectifs de l'enquête parlementaire et des investigations judiciaires a donné lieu à une jurisprudence complexe ; l'interprétation qui prévaut est que l'existence de poursuites n'interdit pas la création d'une commission d'enquête lorsqu'elle est souhaitée, mais restreint son champ d'investigation aux faits n'ayant pas donné lieu à poursuites. Ainsi, la souplesse d'interprétation de cette règle n'a pas empêché par exemple, la création des commissions d'enquête sur le Service d'action civique, les sectes, le Crédit Lyonnais ou le régime étudiant de la Sécurité sociale.

Quoi qu'il en soit, les travaux d'une commission d'enquête sont automatiquement interrompus par l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création.

b) Composition des commissions d'enquête

Bien que l'ordonnance de 1958 ait prévu à l'origine la désignation des commissaires au scrutin majoritaire, un compromis a toujours permis de respecter la proportionnelle des groupes.

La révision du Règlement du 27 mai 2009 a renforcé le pluralisme des commissions d'enquête. Désormais, leurs membres sont désignés à la proportionnelle des groupes, leur bureau doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes. Enfin, les fonctions de président ou de rapporteur reviennent automatiquement à un membre d'un groupe d'opposition ou d'un groupe minoritaire.

Les commissions d'enquête comprennent au maximum 30 membres qui élisent au scrutin secret un bureau – composé obligatoirement d'un président, de 4 vice-présidents et de 4 secrétaires – et un rapporteur.

2. – DÉROULEMENT DES TRAVAUX

a) Des délais limités

Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire : leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et au plus tard à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date d'adoption de la résolution qui les a créées.

Par ailleurs, une commission d'enquête ne peut être reconstituée avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de ses travaux ou de la fin des travaux d'une mission créée par la Conférence des présidents sur le même sujet.

b) Des pouvoirs importants

Aux termes de l'ordonnance de 1958, « *les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information (...) en vue de les soumettre à l'assemblée qui les a créées* ».

Elles organisent leurs travaux par référence aux règles applicables aux commissions permanentes. La loi a aligné leurs prérogatives sur celles de la commission des finances :

– *un droit de citation directe* : les personnes dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile sont tenues de déférer à la convocation qui leur est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. Elles sont entendues sous serment à l'exception des mineurs de 16 ans. Elles sont tenues de déposer sous réserve des dispositions relatives au secret professionnel prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Ces obligations sont assorties de sanctions pénales. Par ailleurs, les sanctions

prévues en cas de faux témoignage ou de subornation de témoin sont applicables aux enquêtes parlementaires ; les poursuites judiciaires sont exercées à la demande du président de la commission d'enquête ou à la demande du Bureau de l'Assemblée, lorsque le rapport a été publié. En revanche, les personnes entendues sont protégées, depuis la loi n° 2008-1187 du 14 novembre 2008, des actions en diffamation, injure ou outrage pour les propos tenus devant une commission d'enquête, sauf s'ils sont étrangers à l'objet de l'enquête ;

– *des pouvoirs spécifiques attribués aux rapporteurs* : ces derniers exercent leurs missions sur pièces et sur place et doivent obtenir tous les renseignements de nature à faciliter leur mission ; ils sont habilités à se faire communiquer tout document de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret, concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. Ils peuvent également faire appel à la Cour des comptes (ce fut le cas par exemple de la commission d'enquête sur les privatisations en 1989) ;

– *la publicité des auditions* : chaque commission d'enquête est libre de l'organiser par les moyens de son choix, y compris par retransmission télévisée. Elle peut, à l'inverse, choisir de se placer sous le régime du secret. Il faut préciser que le secret continue à s'appliquer aux autres travaux de la commission : ainsi, sauf si le rapport publié à la fin de ses travaux en fait mention, les délibérations internes de la commission ne doivent pas être divulguées.

Chaque commission d'enquête est dotée d'un secrétariat composé de fonctionnaires de l'Assemblée nationale. Les nombreuses auditions auxquelles elle procède font l'objet de comptes rendus, le plus souvent publiés en annexe à son rapport. Elle peut effectuer des missions en France (et le cas échéant à l'étranger), des crédits spécifiques étant prévus à cet effet dans le budget de l'Assemblée nationale.

c) La fin des travaux

Le rapport est adopté par la commission d'enquête et remis au Président de l'Assemblée nationale ; la mention de ce dépôt est faite au *Journal officiel*. Le rapport est publié, sauf décision contraire de l'Assemblée constituée en comité secret, à la suite d'une demande devant intervenir dans un délai de cinq jours à compter du dépôt. Le rapport d'une commission d'enquête peut en outre faire l'objet d'un débat sans vote en séance publique (ce fut le cas du rapport de la commission d'enquête sur les sectes en 1996).

Toute personne qui, dans un délai de trente ans, divulguerait ou publierait une information relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête,

sauf si le rapport publié à la fin des travaux en a fait état, est passible de sanctions pénales. Les députés qui auraient fait l'objet d'une sanction pénale ou disciplinaire pour manquement à l'obligation du secret à l'occasion des travaux non publics d'une commission d'enquête ne peuvent à nouveau être désignés membres d'une commission d'enquête pendant la durée de la législature.

3. – UNE CAPACITÉ D'INFLUENCE SANS POUVOIR DE CONTRAINTE

a) L'orientation de l'action gouvernementale

Les conclusions et propositions occupent en général une grande place dans les rapports des commissions d'enquête. Ces documents reflètent évidemment l'opinion de la majorité de la commission, mais l'usage est d'intégrer dans une partie distincte l'opinion des commissaires minoritaires.

Les conclusions contenues dans les rapports peuvent faire l'objet d'un débat sans vote ; les députés peuvent également les évoquer en utilisant les procédures du droit parlementaire classique, notamment en posant des questions au Gouvernement. Par ailleurs, une réforme du Règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 12 février 2004 prévoit que, dans les six mois suivant la publication des conclusions d'enquête, un membre de la commission permanente compétente, désigné par elle, lui présente un rapport sur la mise en œuvre des recommandations formulées par la commission d'enquête.

b) La faculté de susciter l'action judiciaire

En menant leurs investigations, les commissions d'enquête peuvent découvrir des faits délictueux. Sans pouvoir les qualifier juridiquement, ni se prononcer sur la sanction applicable, elles peuvent transmettre les informations recueillies au ministère de la justice, à sa demande, aux fins d'ouverture d'une enquête judiciaire, ou encore saisir directement le parquet, en application de l'article 40 du code de procédure pénale (tel fut le cas de la commission d'enquête sur l'influence des mouvements sectaires sur les mineurs, en 2006).

c) La stimulation de l'activité parlementaire

Les commissions permanentes, quant à elles, peuvent reprendre une question examinée par une commission d'enquête et compléter ses investigations ; il arrive, en outre, que d'anciens membres d'une commission d'enquête s'associent au dépôt d'une proposition de loi destinée à remédier aux insuffisances de la législation révélées lors de l'enquête.

Commissions d'enquête créées à l'Assemblée nationale sous la XIIème législature

- Commission d'enquête sur les conditions de la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne.
- Commission d'enquête sur les causes économiques et financières de la disparition d'Air Lib.
- Commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision.
- Commission d'enquête sur l'application des mesures préconisées en matière de sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants et l'évaluation de leur efficacité.
- Commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule.
- Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale.
- 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.
- Commission d'enquête relative à l'influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé psychique et mentale des mineurs.

Commission d'enquête créée à l'Assemblée nationale sous la XIIIème législature (jusqu'en octobre 2009)

- Commission d'enquête sur les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et sur les récents accords franco-libyens.

II.– LES MISSIONS D'INFORMATION CRÉÉES PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

Une nouvelle disposition du Règlement, adoptée en mars 2003 dans le cadre de la réflexion sur la modernisation des méthodes de travail de l'Assemblée, donne à la Conférence des présidents la possibilité de créer des missions d'information, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel a précisé que ces missions devaient être temporaires et se limiter à un simple rôle d'information.

La création en Conférence des présidents, à l'initiative du Président de l'Assemblée, confère une certaine solennité à des travaux qui concernent des sujets sensibles ou des thèmes d'actualité intéressant tous les groupes politiques et toutes les commissions et ce, d'autant plus que le Président de l'Assemblée a

la possibilité de présider la mission (missions d'information sur les signes religieux à l'école, sur l'assurance maladie et sur les questions mémorielles).

Si trois missions d'information ont élu pour rapporteur leur président (missions d'information sur les signes religieux à l'école, sur l'accompagnement de la fin de vie et sur l'assurance maladie), les huit suivantes ont respecté, sous la XIIème législature, une alternance majorité/opposition dans la répartition des fonctions de rapporteur (majorité) et de président (opposition). C'est également le cas de trois des cinq missions créées sous la XIIIème législature jusqu'en octobre 2009.

Les travaux des missions d'information comprennent des auditions et éventuellement des déplacements en France et à l'étranger. Les rapports peuvent donner lieu à un débat sans vote en séance. Selon l'objet de la mission, ils peuvent également se conclure par le dépôt d'une proposition de loi cosignée, le cas échéant, par l'ensemble des membres de la mission (mission d'information sur l'accompagnement de la fin de vie), d'un projet de loi (missions d'information sur les signes religieux à l'école et sur la famille et les droits des enfants) ou la présentation d'un décret (mission d'information sur l'interdiction du tabac dans les lieux publics).

Missions d'information créées par la Conférence des présidents sous la XIIème législature

- Mission d'information sur la question des signes religieux à l'école.
- Mission d'information sur l'accompagnement de la fin de vie.
- Mission d'information sur la sécurité du transport aérien de voyageurs.
- Mission d'information sur la problématique de l'assurance-maladie.
- Mission d'information sur les enjeux des essais et de l'utilisation des O.G.M. (organismes génétiquement modifiés).
- Mission d'information sur la famille et le droit des enfants.
- Mission d'information sur les risques et les conséquences de l'exposition à l'amiante.
- Mission d'information sur la grippe aviaire : mesures préventives.
- Mission d'information sur l'effet de serre.
- Mission d'information sur l'interdiction du tabac dans les lieux publics.

Missions d'information créées par la Conférence des présidents sous la XIIIème législature (jusqu'en octobre 2009)

- Mission d'information sur les questions mémorielles.
- Mission d'information sur la révision des lois de bioéthique.
- Mission d'évaluation de la loi n°2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie [1].
- Mission d'information sur la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes.
- Mission d'information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national.

[1] La mission d'évaluation de la loi n° 2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie a été créée le 8 avril 2008. Son statut était particulier du fait de la double fonction de son rapporteur, M. Jean Leonetti, chargé d'évaluer cette loi par le Premier ministre et par le Président de l'Assemblée nationale.

Fiche n° 51

L'évaluation des politiques publiques

Points-clés

L'Assemblée nationale a mis en place depuis plusieurs années, dans le cadre de ses prérogatives de contrôle financier, deux missions permanentes dont l'objectif est de veiller à l'efficience de la dépense publique.

L'une, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) est chargée de contrôler l'utilisation des deniers publics ; l'autre, la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) a pour but de vérifier l'application des lois de financement de la sécurité sociale et de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale.

En outre, créé par la réforme du Règlement du 27 mai 2009, le comité d'évaluation et de contrôle (CEC) permet à l'Assemblée nationale de mettre en œuvre la fonction de contrôle et d'évaluation qui lui est désormais explicitement reconnue par l'article 24 de la Constitution. Ce comité conduit des évaluations de politiques publiques et apporte son expertise sur les études d'impact qui accompagnent les projets de loi déposés par le Gouvernement.

☞ *Voir également les fiches 24, 49 et 53*

I.– LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE (MEC)

Inspirée du *National Audit Office* du Parlement britannique, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a été mise en place au sein de la commission des finances en février 1999, à la suite des conclusions du groupe de travail sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique qui fut l'initiateur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Celui-ci préconisait, au terme de ses travaux, la création d'une structure chargée d'entendre les responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et de mener des investigations approfondies sur des politiques publiques sectorielles.

Cette mission présente la particularité d'être co-présidée par un député de la majorité et un député de l'opposition, ses 16 membres appartenant à la commission des finances et étant désignés par les groupes politiques, à parité entre majorité et opposition. Le président de la commission et le rapporteur général en sont membres de droit**.** Les autres commissions permanentes peuvent demander à certains de leurs membres d'y participer.

Le choix des thèmes étudiés par la MEC relève du bureau de la commission des finances, ce qui permet d'assurer la coordination avec l'ensemble des travaux de la commission.

La MEC travaille en collaboration avec la Cour des comptes qui est consultée préalablement au choix des thèmes retenus et dont des membres assistent à ses réunions. Un rapport demandé à la Cour en application de l'article 47-2 de la Constitution ou du 2° de l'article 58 de la LOLF constitue souvent le point de départ de ses travaux.

Ses rapports sont systématiquement confiés à deux, voire trois, députés, ce qui permet d'associer majorité et opposition ainsi que d'autres commissions permanentes, afin de dégager des conclusions consensuelles.

Ses méthodes de travail (essentiellement des auditions, mais aussi des déplacements sur le terrain et des questionnaires adressés aux acteurs concernés) sont celles de l'ensemble des missions d'information, les auditions étant ouvertes au public et à la presse, sauf exceptions, notamment lorsque sont abordées des questions touchant à la défense nationale.

La LOLF confère en outre à la MEC les pouvoirs étendus reconnus aux rapporteurs spéciaux pour convoquer des témoins et se faire communiquer tous documents, sous la seule réserve des sujets à caractère secret (défense nationale, sécurité de l'État, secret de l'instruction, secret médical).

Les conclusions de la MEC (qui délibère à huis clos) sont soumises à la commission des finances afin qu'elle puisse se prononcer sur la publication du rapport. Ses propositions, tournées vers des mesures concrètes d'amélioration des politiques publiques, font souvent l'objet d'un suivi après un an : rapport ou communication en commission.

Enfin, en application de l'article 60 de la LOLF, lorsque les travaux de la MEC donnent lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci est tenu d'y répondre, par écrit, dans un délai de deux mois.

Les rapports d'information de la MEC

XIème législature

1999-2000

- La politique autoroutière
- La gestion des effectifs et des moyens de la police nationale
- Les aides à l'emploi
- L'utilisation des crédits de la formation professionnelle

2000-2001

- La modernisation de la gestion des universités
- Le fonctionnement des COTOREP
- Le recouvrement de l'impôt

2001-2002

- L'emploi des moyens de la justice
- Le logement social
- Le financement et la gestion de l'eau

XIIème législature

2002-2003

- Les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales
- L'impact de l'intervention des architectes et des services archéologiques dans les procédures de sauvegarde du patrimoine

2003-2004

- La clarification des relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics
- La direction du service national et la journée de préparation à la défense

2004-2005

- La gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics
- Les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives
- Les évolutions des coûts budgétaires des demandes d'asile

2005-2006

- La gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF
- Les services de l'État à l'étranger
- Les programmes d'armement, à partir de l'exemple du véhicule blindé de combat de l'infanterie
- *Les rapports de suivi* : gestion et cession du patrimoine immobilier de l'État, coûts budgétaires des demandes d'asile

XIIIème législature

2007-2008

- Le financement des projets d'équipement naval militaire
- L'allocation des moyens des universités
- La gestion des ressources humaines au ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
- *Les rapports de suivi* : l'immobilier de l'État

2008-2009

- Le musée du Louvre
- Le coût des opérations militaires extérieures, notamment sous mandat international
- Le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)
- Évaluation et perspective des pôles de compétitivité

II.– LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (MECSS)

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) a été mise en place au sein de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales en décembre 2004 conformément à

l'article 38 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie. La loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a prévu sa création, élargi son champ d'investigations et précisé ses pouvoirs aux articles L.O. 111-9, L.O. 111-9-1, L.O. 111-9-3 et L.O. 111-10 du code de la sécurité sociale.

La MECSS permet de suivre de manière permanente l'application des lois de financement de la sécurité sociale et de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Elle est coprésidée par un député de la majorité et un député de l'opposition, ses dix-huit membres appartenant à la commission des affaires sociales et étant désignés par les groupes politiques. Sa composition tend à reproduire la configuration politique de l'Assemblée et les membres des autres commissions permanentes peuvent demander à certains de leurs membres d'y participer.

Le choix des thèmes étudiés par la MECSS relève de la commission des affaires sociales, sur proposition de son bureau et après consultation de la Cour des comptes.

Les méthodes de travail (essentiellement des auditions, mais aussi des déplacements sur le terrain) sont celles de l'ensemble des missions d'information, les auditions étant, sauf exception, ouvertes au public et à la presse. Par ailleurs, en application du code de la sécurité sociale, la MECSS dispose de pouvoirs étendus pour convoquer les témoins, obtenir tous documents et effectuer des contrôles sur pièces et sur place auprès des administrations de l'État et des organismes de sécurité sociale, sous réserve des sujets à caractère secret (défense nationale, sécurité de l'État, secret de l'instruction, secret médical).

Depuis la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 juin 1996, la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. L'article 47-2 de la Constitution, introduit par l'article 22 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, a élargi le champ de cette assistance à l'évaluation des politiques publiques, donc des questions relatives aux finances de la sécurité sociale. Des membres de cette institution participent ainsi aux auditions de la MECSS et aux réunions préparatoires. La cour procède également à des enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle, pour en faire bénéficier la mission.

La MECSS a pu obtenir en outre le concours de l'inspection générale des affaires sociales.

Les conclusions de la MECSS (qui délibère à huis clos) sont présentées à la commission des affaires sociales et le rapport est ensuite publié dans les conditions prévues par le bureau de la commission.

En application de l'article L.O. 111-9-3 du code de la sécurité sociale, lorsque la MECSS notifie des observations au Gouvernement ou à un organisme de sécurité sociale, ceux-ci ont l'obligation d'y répondre dans un délai de deux mois.

Les rapports d'information de la MECSS

XIIème législature

2005

- L'organisation et le coût de gestion des branches de la sécurité sociale
- Le plan Biotox (communication de la MECSS)

2006

- Le financement des établissements d'hébergement des personnes âgées
- La tarification à l'activité dans les établissements de santé

2007

- L'action sociale du régime général de sécurité sociale et l'action sociale des collectivités territoriales
- *Rapport de suivi* sur les suites données aux observations communiquées par la MECSS au Gouvernement et aux organismes de sécurité sociale sous la XIIe législature

XIIIème législature

2008

- La prescription, la consommation et la fiscalité des médicaments
- Les affections de longue durée

2009

- Le bilan de la prestation d'accueil du jeune enfant
- La lutte contre la fraude sociale
- Le fonctionnement de l'hôpital

III.– LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE (CEC)

Créé par la réforme du Règlement du 27 mai 2009, le comité d'évaluation et de contrôle (CEC) permet à l'Assemblée nationale de mettre en œuvre la fonction de contrôle et d'évaluation qui lui est explicitement reconnue par l'article 24 de la Constitution. Le CEC est une instance de contrôle opérationnel qui, d'une part, conduit des évaluations de politiques publiques, et, d'autre part, apporte son expertise sur les études d'impact qui accompagnent les projets de loi déposés par le Gouvernement.

L'article 146-2 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que le CEC, présidé par le Président de l'Assemblée nationale, comporte un certain nombre de membres de droit : les présidents des commissions permanentes et le président de la commission chargée des affaires européennes ; le rapporteur général de la

commission des finances ; le président ou le premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ainsi que le président de la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ; les présidents de chaque groupe politique, qui pourront se faire suppléer. Le comité comprend également 15 autres membres désignés selon la même procédure que celle prévue pour la désignation des membres de commissions permanentes. La composition d'ensemble du comité reproduit la configuration politique de l'Assemblée nationale.

Au titre de ses missions, dont le champ a été strictement délimité par le Conseil constitutionnel (décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009), le CEC assure les fonctions suivantes :

- assurer l'évaluation des politiques publiques transversales : le CEC, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, évalue les politiques publiques portant sur des domaines de compétence plus larges que ceux d'une commission permanente. Chaque groupe peut obtenir de droit la réalisation d'une évaluation par session ordinaire (article 146-2 du Règlement) ;
- être tenu informé des conclusions des missions d'information : le CEC est tenu informé des conclusions des missions d'information, qu'elles soient propres à une commission permanente, communes à plusieurs commissions permanentes ou créées par la Conférence des présidents (article 146-3 du Règlement) ;
- donner un avis sur les études d'impact associées aux projets de loi : le président de la commission à laquelle a été renvoyé un projet de loi peut saisir le CEC, afin que ce dernier donne son avis sur les documents rendant compte de l'étude d'impact qui sont joints au projet de loi et qu'il détermine s'ils sont conformes aux exigences prévues à l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (article 146-4 du Règlement) ;
- formuler des propositions pour l'ordre du jour de la semaine réservée par priorité au contrôle et à l'évaluation : en application de l'article 48 de la Constitution, le CEC peut « *en particulier, proposer l'organisation en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports ou sur celles des rapports des missions d'information* » des commissions permanentes ou de la Conférence des présidents (article 146-5 du Règlement).

Programme des travaux du CEC

XIIIème législature

2009-2010

- La mise en oeuvre de l'article 5 de la Charte de l'environnement relatif à l'application du principe de précaution
- La politique d'aide aux quartiers défavorisés
- L'efficacité des autorités administratives indépendantes

Fiche n° 52

Les questions

Points-clés

Les questions, sous leurs différentes formes orales et écrites, sont les instruments parlementaires les plus anciens de contrôle de l'activité du Gouvernement.

Ces procédures sans vote, dont le caractère est individuel, permettent l'information des députés sur des sujets ponctuels et des points d'actualité sans mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement.

Elles rencontrent aujourd'hui un succès croissant dû tant à leur médiatisation (questions au Gouvernement) qu'à leur simplicité et leur caractère illimité (questions écrites).

Les questions constituent la forme la plus directe (et pour les questions orales, la plus immédiate) de contrôle de l'action du Gouvernement par le Parlement.

I.– LES QUESTIONS ORALES

Le droit d'interroger le Gouvernement en séance a été consacré par la Constitution de 1958 et renforcé par les révisions constitutionnelles de 1995 et de 2008. Désormais, « *une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires, (...) est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement* » (article 48, alinéa 7 de la Constitution).

Dans ce cadre, l'Assemblée nationale gère librement, en accord avec le Gouvernement, les séances de questions orales. Les conditions de dépôt des questions sont ainsi fixées par le Bureau et l'organisation des séances est arrêtée par la Conférence des présidents.

Si les questions orales avec débat sont tombées en désuétude à l'Assemblée nationale, un nouveau type de questions orales sans débat, les questions au Gouvernement, a été instauré en 1974.

1. – LES QUESTIONS ORALES SANS DÉBAT

Les questions orales sont posées par un député à un ministre, ce qui interdit toute question collective (en particulier celles que pourrait poser un président au nom d'un groupe politique ou d'une commission permanente).

Elles doivent être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question. Le texte de ces questions, très souvent d'intérêt local pour le député qui en est l'auteur, est remis au Président de l'Assemblée nationale, qui le notifie au Gouvernement.

Depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, la Conférence des présidents a arrêté le principe que les séances de questions orales sans débat seraient concentrées pendant les semaines de contrôle, à raison d'une séance le mardi matin et d'une séance le jeudi matin. Le nombre de questions posées par séance, de 25 auparavant, a été porté à 32, avec une répartition entre les groupes calquée sur le principe de parité qui s'applique aux séances de questions au Gouvernement. Le temps disponible par question, réponse du ministre et droit de réplique compris, passe de 7 à 6 minutes. Au cours de la session 2008-2009, 15 séances de questions ont été organisées et 414 questions posées.

2. – LES QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

Élaborée par la Conférence des présidents, la procédure des questions au Gouvernement a été mise en œuvre en 1974, en marge du Règlement, à raison, à l'origine, d'une séance d'une heure par semaine. Depuis l'instauration d'une session parlementaire unique en 1995, deux séances d'une heure leur sont consacrées, les mardi et mercredi après-midi, et ce même pendant la discussion budgétaire.

L'organisation des séances de questions au Gouvernement a été modifiée en février 2008 : le temps consacré à chaque question, réponse du ministre comprise, est passé de 5 à 4 minutes, des chronomètres étant installés dans l'hémicycle de sorte que chacun puisse vérifier le respect de cette règle.

Cette réduction permet de poser 15 questions par séance au lieu de 12 antérieurement et la parité entre la majorité et l'opposition est réalisée sur deux séances, à raison de 15 pour la majorité et 15 pour l'opposition. Les députés non inscrits peuvent poser une question tous les deux mois.

En séance, le président appelle les questions selon un ordre qui fait alterner une question émanant d'un groupe majoritaire et une posée par un groupe d'opposition, la première d'entre elles revenant de droit à un groupe d'opposition ou minoritaire.

Contrairement aux questions orales, les questions au Gouvernement ne sont ni déposées, ni notifiées, ni préalablement publiées. En principe, leur contenu n'est pas communiqué au Gouvernement, seuls les noms des auteurs lui sont transmis une heure avant l'ouverture de la séance. Le caractère spontané des

questions et la présence de l'ensemble des membres du Gouvernement assurent une large audience à ces séances qui, de plus, grâce à leur retransmission télévisée, constituent un temps fort de l'actualité parlementaire.

Le contenu des questions est libre (seules les injures et menaces sont interdites). Dans la pratique, la dualité questions orales - questions au Gouvernement permet de réserver les questions d'intérêt local aux premières et les questions politiques à caractère général aux secondes.

Pendant la session ordinaire 2008-2009, 816 questions ont été posées au Gouvernement au cours de 61 séances.

3. – LES QUESTIONS À UN MINISTRE

Dans le cadre de la séance réservée chaque mois au contrôle, la Conférence des présidents a décidé de l'organisation d'une nouvelle procédure de questions adressées à un ministre, qui s'apparente à la procédure des « questions crible » mise en œuvre entre 1989 et 1992.

Le temps réservé à cette procédure est fixé à 1 heure 30. La durée des questions comme celle des réponses est limitée à 2 minutes. Chaque auteur de question dispose d'un droit de réplique d'une minute, le temps de la réplique étant décompté sur celui du groupe concerné. En revanche, le temps de réponse du ministre n'est pas imputé sur celui du groupe.

Les deux groupes les plus nombreux – UMP et SRC – disposent d'un temps de 18 minutes, ce qui leur permet de poser 9 questions ou 6 si elles sont suivies d'une réplique. Quant aux deux groupes les moins nombreux – GDR et NC – ils disposent de 6 minutes ce qui correspond à 3 questions ou 2 si le droit de réplique est utilisé.

Les groupes proposent, par alternance, le ministre susceptible d'être interrogé, la décision revenant à la Conférence des présidents. En pratique, il peut s'agir d'un ministre interrogé sur l'ensemble de la politique de son ministère ou d'un ou plusieurs ministres interrogés sur un volet particulier de la politique du Gouvernement.

II.– LES QUESTIONS ÉCRITES

Prévue par le Règlement de l'Assemblée nationale, cette procédure constitue également une prérogative individuelle des députés. Elle est la seule procédure parlementaire de ce type à s'exercer hors du cadre de la séance et dont l'effet est différé.

Les questions écrites sont posées par un député à un ministre ; seules celles qui portent sur la politique générale du Gouvernement sont posées au Premier ministre.

Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question. Elles ne doivent contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés. En outre, le principe de séparation des pouvoirs et d'irresponsabilité du chef de l'État interdit à l'auteur d'une question écrite de mettre en cause les actes du Président de la République.

Le texte des questions écrites est remis au Président de l'Assemblée nationale, qui le notifie au Gouvernement. Depuis le début de l'actuelle législature, les députés déposent leurs questions par voie électronique en utilisant le portail Internet spécialisé. Les questions écrites sont publiées chaque semaine, durant les sessions et hors session, dans un fascicule spécial du *Journal officiel* qui comporte les réponses des ministres aux questions précédemment posées. Ces réponses doivent être publiées dans les deux mois suivant la publication des questions.

En raison de sa simplicité et de son caractère illimité, la procédure des questions écrites rencontre un très large succès. Elle permet en effet aux députés d'intervenir quand ils le souhaitent (même en intersession) et autant qu'ils le souhaitent auprès des ministres pour des questions touchant souvent directement leurs électeurs. La première conséquence de ce constat est une inflation du nombre de questions écrites : de 3 700 questions écrites déposées en 1959, on est passé à 12 000 en 1994 et environ 25 300 en 2008.

Dans une certaine mesure, on peut affirmer que la procédure est victime de son succès car face à cette « déferlante », le Gouvernement éprouve des difficultés croissantes à répondre dans les délais réglementaires.

Plusieurs initiatives ont été prises afin de remédier à ce problème :

- publication en tête de chaque fascicule hebdomadaire du *Journal officiel* de la liste des questions publiées deux mois auparavant et demeurées sans réponse ;
- indication au *Journal officiel*, sous l'en-tête du ministre compétent, des questions n'ayant pas reçu réponse depuis plus de trois mois et dont l'auteur demande le renouvellement ;
- publication deux fois par an au *Journal officiel* des statistiques de réponses par ministère ;
- mise en œuvre d'une procédure dite des « questions signalées » : chaque semaine, au cours de la session, les présidents de groupe choisissent parmi les questions écrites demeurées sans réponse au-delà des délais réglementaires (soit deux mois), un petit nombre de questions (25 choisies selon une grille de répartition proportionnelle) qui sont « signalées » dans le *Journal officiel* et auxquelles les ministres s'engagent à répondre dans un délai de dix jours ; cet engagement a été respecté - sauf quelques exceptions - depuis l'instauration de cette procédure en 1994.

Si le respect des délais est loin d'être tenu, cependant, à la fin de la XIIème législature, le pourcentage global de réponses par rapport aux questions écrites s'établissait à 94,6 %.

Les réponses aux questions n'ont en principe aucune valeur juridique et ne lient pas l'administration sauf en matière fiscale où elles sont considérées comme exprimant l'interprétation administrative des textes.

Au cours de la session 2008-2009 (du 1er octobre 2008 au 30 juin 2009), 22 299 questions écrites ont été posées, 18 206 ont obtenu une réponse et 556 questions ont été « signalées ».

La division des Questions tient le rôle d'enregistrement des questions écrites et vérifie leur recevabilité (à cette fin par exemple, elle prend contact avec les auteurs quand un texte est trop long ou contient des imputations personnelles).

La possibilité de procéder à des recherches de questions et de réponses par thèmes sur le site Internet de l'Assemblée nationale (rubrique, contrôle, évaluation, information - questions écrites et orales) constitue un très précieux instrument de documentation accessible aux députés, aux administrations et au public.

Fiche n° 53

Le contrôle de l'application des lois et l'évaluation de la législation et des politiques publiques

Points-clés

Le suivi de l'application des lois est devenu l'une des missions principales du Parlement. Il poursuit un double objectif : veiller à l'application des lois votées et peser sur les conditions concrètes de leur mise en œuvre.

Depuis une dizaine d'années, le contrôle parlementaire de l'application des lois s'étend à l'évaluation de la législation, conformément à la nouvelle approche de l'action publique, qui apprécie les effets et l'impact social des décisions prises au regard des objectifs fixés et des moyens mobilisés.

Plusieurs instruments ont été mis en place depuis 1996 afin de répondre à ces nouvelles exigences :

- la présentation devant les commissions permanentes de rapports d'application des lois lorsque celles-ci nécessitent la publication de textes de nature réglementaire ;
- la création de missions d'évaluation et de contrôle auprès de commissions permanentes : la MEC (mission d'évaluation et de contrôle chargée d'évaluer chaque année les résultats de certaines politiques publiques) placée auprès de la commission des finances de l'Assemblée nationale et la MECSS (mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale) instituée auprès des commissions des affaires sociales de l'Assemblée et du Sénat ;
- la création du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC).

☞ *Voir également les fiches 24, 49, 50, 54 et 55*

I.– LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS, PAR PRINCIPE, RELÈVE DES COMMISSIONS PERMANENTES

La complexité croissante des lois les rend de plus en plus tributaires de textes réglementaires d'application. Les députés suivent donc avec attention l'application des lois qu'ils votent afin d'éviter, notamment, que le défaut de publication des textes d'application fasse échec aux décisions qu'ils ont prises.

Depuis 1990, le rapporteur général de la commission des finances procède à l'examen de l'état d'application des dispositions fiscales des lois examinées par

la commission (c'est-à-dire non seulement des lois de finances, mais aussi de toutes les lois portant dispositions d'ordre économique et financier). Il présente également au printemps un rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget de l'année précédente.

Cette pratique a été généralisée et étendue à toutes les commissions en 2004 : « *à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend ses rapporteurs à l'issue d'un nouveau délai de six mois* » (article 145-7, alinéa 1 du Règlement de l'Assemblée nationale). Les rapports sur la mise en application des lois peuvent, à ce titre, donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions.

Afin de contrôler l'application des lois, les commissions permanentes ont également à leur disposition les études d'impact, qui accompagnent les projets de loi. L'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution dispose, en effet, que « *les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent* ». Ces études d'impact exposent, entre autres, avec précision l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ainsi que les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées.

II.– LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS S'EST PROGRESSIVEMENT DOUBLÉ D'UNE ÉVALUATION DES EFFETS DE LA LÉGISLATION

La nouvelle approche de l'action publique, qui apprécie les effets et l'impact social des décisions prises au regard des objectifs fixés et des moyens mobilisés, a été intégrée dans le contrôle parlementaire de l'application des lois.

Un nombre croissant de textes est assorti d'un dispositif interne de contrôle pouvant aller de la simple exigence d'un rapport d'application jusqu'à la mise en place de mécanismes d'évaluation.

De son côté, l'Assemblée nationale a utilisé les dispositifs existants ou a créé de nouveaux outils afin d'évaluer la législation. Ainsi, en juin 1990, une

modification du Règlement de l'Assemblée nationale a permis la création de missions d'information temporaires, éventuellement communes à plusieurs commissions, portant notamment sur les conditions d'application d'une législation. Par ailleurs, la mission assignée aux commissions d'enquête et aux missions d'information tend à évoluer vers une démarche évaluative de politiques sectorielles, ou de telle ou telle législation.

1. – LE COMITÉ D'EVALUATION ET DE CONTRÔLE

Créé par la réforme du Règlement du 27 mai 2009, le comité d'évaluation et de contrôle (CEC) permet à l'Assemblée nationale de mettre en œuvre la fonction de contrôle et d'évaluation qui lui est explicitement reconnue par l'article 24 de la Constitution. Le CEC est une instance de contrôle opérationnel qui, d'une part, conduit des évaluations de politiques publiques, et, d'autre part, apporte son expertise sur les études d'impact qui accompagnent les projets de loi déposés par le Gouvernement.

L'article 146-2 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que le CEC, présidé par le Président de l'Assemblée nationale, comporte un certain nombre de membres de droit : les présidents des commissions permanentes et le président de la commission chargée des affaires européennes ; le rapporteur général de la commission des finances ; le député à qui est confiée la présidence ou la vice-présidence de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ainsi que le député qui préside la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ; les présidents de chaque groupe politique, qui pourront se faire suppléer. Le comité comprend également 15 autres membres désignés selon la même procédure que celle prévue pour la désignation des membres de commissions permanentes. La composition d'ensemble du comité reproduit la configuration politique de l'Assemblée nationale.

Au titre de ses missions, dont le champ a été strictement délimité par le Conseil constitutionnel (décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009), le CEC assure les fonctions suivantes :

- assurer l'évaluation des politiques publiques transversales : le CEC, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, évalue les politiques publiques portant sur des domaines de compétence plus larges que ceux d'une commission permanente. Chaque groupe peut obtenir de droit la réalisation d'une évaluation par session ordinaire (article 146-2 du Règlement) ;
- être tenu informé des conclusions des missions d'information : le CEC est tenu informé des conclusions des missions d'information, qu'elles soient propres à une commission permanente, communes à plusieurs commissions permanentes ou créées par la Conférence des présidents (article 146-3 du Règlement) ;

— donner un avis sur les études d'impact associées aux projets de loi : le président de la commission à laquelle a été renvoyé un projet de loi peut saisir le CEC, afin que ce dernier donne son avis sur les documents rendant compte de l'étude d'impact qui sont joints au projet de loi et qu'il détermine s'ils sont conformes aux exigences prévues à l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (article 146-4 du Règlement) ;

— formuler des propositions pour l'ordre du jour de la semaine réservée par priorité au contrôle et à l'évaluation : en application de l'article 48 de la Constitution, le CEC peut « *en particulier, proposer l'organisation en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports ou sur celles des rapports des missions d'information* » des commissions permanentes ou de la Conférence des présidents (article 146-5 du Règlement).

2. – LES MISSIONS D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

Au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale a été créée en 1999 une mission d'évaluation et de contrôle (MEC), chargée d'évaluer chaque année les résultats de certaines politiques publiques. Cette structure présente deux particularités par rapport aux autres missions créées par les commissions :

- il s'agit dans les faits d'une structure permanente (constituée pour un an, elle est reconduite chaque année),
- la majorité et l'opposition y ont une représentation plus paritaire que proportionnelle et un poste de co-président est confié à l'opposition.

De la même manière, une mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) a été mise en place en 2004 par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. De composition également plus paritaire que proportionnelle, elle constitue un instrument de contrôle des finances sociales permettant aux députés de mieux suivre l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale et de s'assurer que les nouveaux outils législatifs et réglementaires répondent aux objectifs financiers retenus.

3. – LES DÉLÉGATIONS

La délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, créée en 1999, s'est vue confier par la loi le soin de suivre l'application des lois dans son domaine de compétence.

Avant que la création de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire ne la prive d'intérêt et n'entraîne sa disparition, la

délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, créée en 1999, était chargée « *d'évaluer les politiques* » conduites dans ce domaine.

Créée par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007, la délégation parlementaire au renseignement, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, est chargée de « *suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget* ». La délégation doit recevoir des informations et des éléments d'appréciation concernant le budget, l'activité générale et l'organisation des services de renseignement placés sous l'autorité des ministres concernés et peut adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre. La délégation établit, par ailleurs, un rapport public annuel. Toutefois, compte tenu du caractère extrêmement sensible de certaines informations, la délégation se voit imposer certaines restrictions portant à la fois sur la collecte et la publicité des données qui lui sont transmises.

Fiche n° 54

L'Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques

Points-clés

Créé par la loi, l'Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST) est un organe d'information commun à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Composé de dix-huit députés et dix-huit sénateurs, cet organe a pour mission, aux termes de la loi, *« d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions ».*

I.– LA CRÉATION DE L'OPECST

Au début des années 1980, à l'occasion d'un certain nombre de débats tels ceux concernant les orientations des programmes nucléaires, spatiaux ou du plan « câble », le Parlement avait constaté qu'il n'était pas en mesure d'apprécier en toute indépendance les décisions du Gouvernement sur les grandes inflexions de la politique scientifique et technologique.

Il a donc décidé de se doter de son propre outil d'expertise et d'évaluation, dédié aux questions liées à l'évolution des connaissances scientifiques et au développement des nouvelles technologies : l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST).

Créé par la loi n° 83-609 du 8 juillet 1983, à la suite d'un vote unanime du Parlement, cet organe a pour mission, aux termes de la loi, *« d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions ».* À cet effet, l'OPECST *« recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations ».*

II.– CONSTITUTION ET FONCTIONNEMENT DE L'OPECST

1. – LA STRUCTURE DE L'OFFICE

L'OPECST représente une structure originale au sein du Parlement : cette délégation, dont les membres sont désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques, est commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle est composée de dix-huit députés et de dix-huit sénateurs. Quant à la présidence de l'OPECST, elle est assurée par un membre de l'une ou l'autre assemblée, de façon alternative, pour une durée de trois ans, la loi précisant que le premier vice-président doit appartenir à l'autre assemblée.

L'OPECST constitue un intermédiaire entre le monde politique et le monde de la recherche. Il est assisté d'un conseil scientifique qui reflète dans sa composition la diversité des disciplines scientifiques et technologiques. Le conseil scientifique, constitué de vingt-quatre personnalités de haut niveau désignées par la délégation en raison de leur compétence, peut être convoqué par le président de l'OPECST chaque fois qu'il l'estime nécessaire.

2. – LA SAISINE

L'OPECST peut être saisi soit par le Bureau de l'une ou l'autre assemblée (à son initiative, à la demande d'un président de groupe politique, ou encore à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs), soit par une commission spéciale ou permanente.

3. – LA DÉSIGNATION DU RAPPORTEUR

Toute saisine donne lieu à la nomination par l'OPECST d'un ou plusieurs rapporteurs choisis exclusivement en son sein. Plusieurs études ont associé un député et un sénateur ou un parlementaire de la majorité et un de l'opposition.

III.– LES TRAVAUX

1. – LES RAPPORTS DE L'OPECST : DES PROGRAMMES D'ÉTUDE EN PLUSIEURS ÉTAPES

a) L'étude de faisabilité

Une fois le rapporteur désigné, ce dernier effectue d'abord une étude de faisabilité. Cette étude a pour objet d'établir un état des connaissances sur le sujet, de déterminer d'éventuels axes de recherche, d'apprécier les possibilités d'obtenir des résultats pertinents dans les délais requis, et enfin de déterminer les moyens nécessaires pour engager un programme d'étude.

Le rapporteur soumet ensuite aux membres de l'OPECST les conclusions de son étude de faisabilité qui doit être accompagnée d'une réflexion méthodologique. Il propose alors, soit d'engager un programme d'étude

conduisant à l'établissement d'un rapport, ce qui est de loin le cas le plus fréquent, soit de reformuler la saisine (ainsi, une saisine portant initialement sur les biocarburants a été élargie aux perspectives du développement des productions agricoles à usage non alimentaire) soit, exceptionnellement, de ne pas poursuivre les travaux.

b) L'élaboration du rapport

Lorsque la décision d'engager l'étude est arrêtée, le rapporteur procède à des auditions privées qui lui permettent de recueillir l'avis de personnalités scientifiques ou de représentants d'entreprises, d'associations, d'administrations ou d'agences. Il peut également organiser des auditions publiques ouvertes à la presse et effectuer des missions en France ou à l'étranger.

Pour l'assister dans ses travaux, le rapporteur peut constituer un groupe de travail, ou « comité de pilotage », composé de personnalités compétentes extérieures au Parlement.

c) Les pouvoirs des rapporteurs

La loi donne aux rapporteurs de l'OPECST des pouvoirs identiques à ceux des rapporteurs spéciaux : ils peuvent donc procéder à des contrôles sur pièces et sur place dans tous les organismes dépendant de l'État, et se faire communiquer tous les documents de service, à l'exception de ceux concernant la défense nationale ou la sécurité de l'État. De surcroît, en cas de difficultés dans l'exercice de sa mission, l'OPECST peut demander, pour une durée n'excédant pas six mois, à bénéficier des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête parlementaire.

d) La publication du rapport

Les rapports de l'OPECST ne se limitent pas à juxtaposer des points de vue d'experts. Les informations rassemblées sont analysées par les rapporteurs. À l'issue de leur étude, ils soumettent leurs conclusions et leurs recommandations aux membres de l'OPECST. Ces derniers se prononcent sur la publication de ces travaux. Il faut noter à cet égard que les décisions de l'OPECST sont prises le plus souvent à l'unanimité, l'Office se caractérisant par le caractère consensuel de ses prises de position.

Les rapports dont l'OPECST autorise la publication sont déposés sur le bureau de chaque assemblée.

Ils relèvent de plusieurs catégories :

- Les rapports sur des sujets d'actualité

Depuis la création de l'OPECST, près de 120 rapports ont été publiés, abordant des sujets extrêmement variés, comme en témoignent les dernières études réalisées portant sur l'évolution du secteur de la micro/nanoélectronique, les risques et dangers pour la santé humaine de substances chimiques d'usage courant, les apports de la science et de la technologie à la compensation du handicap, l'amélioration de la sécurité des barrages et ouvrages hydrauliques, l'apport de la recherche à l'évaluation des ressources halieutiques et à la gestion des pêches, la stratégie nationale en matière d'énergie.

On compte à ce jour autant de saisines émanant des Bureaux des assemblées que d'études demandées par des commissions permanentes. La pratique consistant à nommer des co-rapporteurs est relativement courante. Une quarantaine de rapports ont été confiés à deux rapporteurs, dont près de la moitié à un député et un sénateur.

- Les rapports de suivi

L'OPECST veille également à assurer un suivi des questions déjà étudiées précédemment et de la mise en œuvre de ses recommandations.

Certaines saisines sont régulièrement renouvelées comme c'est le cas pour les problèmes liés au contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires.

D'autres ont demandé l'actualisation d'un précédent rapport de l'OPECST (évolution du secteur des semi-conducteurs, télévision à haute définition numérique, déchets nucléaires à haute activité, biotechnologies, etc.).

- Les rapports d'évaluation de l'application de la loi

Diverses lois prévoient en outre une évaluation par l'OPECST de la mise en œuvre de tout ou partie de leurs dispositions. Ce mode de saisine s'est ainsi ajouté à celui prévu par la loi de 1983. Les lois de 1994 et 2004 relatives à la « bioéthique », celle de 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, la loi de 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, la loi de 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs ou encore celle de 2006 pour la recherche en sont des exemples.

2. – LES AUDITIONS PUBLIQUES

Si le rapporteur l'estime nécessaire, des auditions publiques, ouvertes à la presse, sont organisées afin de recueillir, voire de confronter, les avis des personnalités et organisations désirant s'exprimer sur la question traitée. Le compte rendu de ces auditions publiques peut ensuite être annexé au rapport.

Par ailleurs l'OPECST organise de plus en plus fréquemment des auditions publiques contradictoires, ouvertes à la presse, permettant de rendre compte des

différents points de vue sur des sujets d'actualité faisant débat. Initiée en 1997, avec l'organisation d'une « journée d'étude » sur la société de l'information, cette procédure a permis d'aborder des sujets aussi divers que la crise liée à l'épidémie de légionellose survenue en 2003, la gouvernance mondiale de l'Internet, l'expertise scientifique, le protocole de Londres relatif aux brevets européens, les effets de la pollution électromagnétique sur le fonctionnement des dispositifs médicaux, la radiothérapie, l'exploration du cerveau, les biocarburants, la valorisation de la recherche, les impacts sur la santé des lignes à haute et très haute tension, les antennes relais à l'épreuve des inquiétudes du public et des données scientifiques ou le dossier médical personnel.

Les auditions publiques permettent aussi à l'OPECST de rendre compte des évolutions intervenues depuis la publication d'un précédent rapport. Celles organisées en 2006 et 2007 sur la biométrie, les nanotechnologies et la tuberculose ont répondu à cette préoccupation.

3. – LES NOTES DE L'OPECST

Il s'agit de courtes notes de quatre pages sur des sujets d'actualité tels que médecine nucléaire, biocarburants, champs électromagnétiques et santé.

Elaborées à l'initiative des membres de l'OPECST sur le modèle des « *PostNotes* » du Parlement britannique, elles sont validées par le président et le premier vice-président puis diffusées à l'ensemble des parlementaires et aux correspondants de l'OPECST. Elles sont également consultables sur Internet.

IV.– UNE OUVERTURE SUR LE MONDE EXTÉRIEUR

1. – LES RELATIONS AVEC LE MONDE SCIENTIFIQUE

L'OPECST s'est ouvert sur l'extérieur. Il a su établir des relations privilégiées avec le monde scientifique, en organisant des « visites de terrain » auprès des laboratoires comme des établissements de recherche et en mettant en place, depuis 2005, un partenariat avec l'Académie des sciences.

Il est devenu un interlocuteur reconnu par l'ensemble de la communauté scientifique et entretient des liens continus avec elle. Les manifestations associant l'OPECST et des organismes de haut niveau en sont l'illustration.

Chaque année, plusieurs colloques et journées d'étude sont organisés par l'OPECST, soit en relation avec un de ses rapports, soit sur un thème scientifique ou technologique.

2. – LES ACTIVITÉS GÉNÉRALES ET INTERNATIONALES

L'OPECST est devenu progressivement un instrument efficace de l'action parlementaire. Plusieurs lois prévoient soit son information, soit sa participation

dans la désignation de représentants du Parlement au sein de diverses instances, soit enfin sa représentation, par son président ou par l'un de ses membres, au sein de diverses instances.

Enfin, l'OPECST contribue aussi au développement des relations parlementaires internationales et participe, en particulier au niveau européen, à divers congrès et manifestations. C'est ainsi notamment qu'a été créé un réseau de concertation et d'échange d'informations, l'*European Parliamentary Technology Assessment* (EPTA), qui regroupe les organismes européens chargés de conduire les évaluations scientifiques et technologiques pour les parlements nationaux et pour le Parlement européen.

Fiche n° 55

Les délégations parlementaires

Points-clés

Créées par la loi, les délégations parlementaires se présentent comme des organes de réflexion généralement propres à chaque assemblée à la différence des offices parlementaires.

Entre 1979 et 2007, le législateur a procédé à la création de six délégations :

- la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques (1979) ;
- la délégation parlementaire pour les Communautés européennes (1979), transformée en 1994 en délégation parlementaire pour l'Union européenne ;
- la délégation parlementaire pour la planification (1982) ;
- la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1999) ;
- la délégation parlementaire à l'aménagement et au développement durable du territoire, (1999) ;
- la délégation parlementaire au renseignement (2007).

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la modification du règlement des assemblées ont conduit à la création à l'Assemblée nationale et au Sénat d'une commission chargée des affaires européennes qui s'est substituée à la délégation parlementaire pour l'Union européenne.

La loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 a procédé à une réduction du nombre des délégations parlementaires dont certaines n'avaient plus lieu d'être ou n'avaient plus d'activité régulière. Demeurent aujourd'hui la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans chaque assemblée ainsi que la délégation parlementaire au renseignement commune à l'Assemblée nationale et au Sénat.

☞ *Voir également la fiche 53*

Depuis de nombreuses années, l'Assemblée nationale et le Sénat ont souhaité d'acquérir une capacité d'expertise autonome.

C'est dans cette optique qu'ont été créés par la loi, six organes portant le titre de délégation :

– la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques (créée par la loi n° 79-1204 du 31 décembre 1979), commune à l'Assemblée nationale et au Sénat chargée d'informer les assemblées des résultats de

la politique menée en faveur de la natalité ainsi que sur l'application des lois relatives à la régulation des naissances et à la contraception et à l'interruption volontaire de grossesse ;

- la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire (loi n° 99-533 du 25 juin 1999), chargée d'évaluer les politiques d'aménagement et de développement du territoire et d'informer les instances parlementaires sur l'élaboration et l'exécution des schémas de services collectifs ainsi que sur la mise en œuvre des contrats de plan ;
- la délégation parlementaire pour les Communautés européennes, devenue délégation parlementaire pour l'Union européenne (loi n° 94-476 du 10 juin 1994 modifiant la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979), chargée de suivre les travaux conduits par les institutions de l'Union européenne ;
- la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (créée par la loi n° 99-585 du 12 juillet 1999), chargée d'informer les assemblées de la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ainsi que du suivi des lois en la matière ;
- la délégation parlementaire au renseignement (créée par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007), délégation commune à l'Assemblée nationale et au Sénat.

La loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires a procédé à la suppression des délégations parlementaires consacrées à la planification et aux problèmes démographiques. Elle a également supprimé la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire afin de tenir compte de la création à l'Assemblée nationale d'une commission permanente chargée de ces questions.

La loi précitée a, par ailleurs, consacré la transformation de la délégation pour l'Union européenne en commission permanente chargée des affaires européennes dans chacune des deux assemblées parlementaires.

I.– LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

La loi n° 99-585 du 12 juillet 1999 a créé, au sein de chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Chacune de ces délégations compte trente-six membres désignés « *de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes*

parlementaires et équilibrée des hommes et des femmes ainsi que des commissions permanentes ».

À l'Assemblée nationale comme au Sénat, la délégation a « *pour mission d'informer l'Assemblée de la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. En ce domaine, elle assure le suivi de l'application des lois* ». Si la mission de la délégation est transversale, elle doit être accomplie « *sans préjudice des compétences des commissions permanentes ou spéciales ni de celles des commissions chargées des affaires européennes* ».

La délégation peut être saisie :

- sur les projets et propositions de loi par le Bureau de l'Assemblée, soit à son initiative soit à la demande d'un président de groupe ou par une commission permanente ou spéciale ;
- sur les textes soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution, par la commission chargée des affaires européenne.

La délégation peut demander à entendre les ministres ; le Gouvernement doit lui communiquer les informations utiles ainsi que les documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

En cas de saisine sur un projet ou une proposition de loi, les travaux de la délégation donnent lieu au dépôt sur le bureau de l'assemblée concernée d'un rapport comportant des recommandations, qui est également transmis aux commissions compétentes et à la commission chargée des affaires européennes. Ce rapport est rendu public.

La délégation a ainsi publié de nombreux rapports relatifs à des textes examinés par l'Assemblée nationale concernant notamment :

- la parité en politique (janvier 2000, février 2003, juillet 2003, février 2007 et janvier 2008) ;
- les droits civils : nom patronymique (janvier 2001), droits du conjoint survivant (janvier 2001), autorité parentale (juin 2001), divorce (octobre 2001, mars 2004) ;
- les droits sociaux : égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (mars 2000 et novembre 2000), égalité salariale entre les femmes et les hommes (avril 2005), les femmes et leur retraite (juillet 2008) ;
- la protection contre les violences conjugales (répression des violences au sein du couple, décembre 2005) ;
- les droits propres des femmes : contraception d'urgence (septembre 2000), interruption volontaire de grossesse et contraception (novembre 2000, octobre 2008).

La délégation publie, en outre, un rapport annuel d'activité qui peut comporter des propositions d'amélioration de la législation et de la réglementation dans ses domaines de compétence. Elle a ainsi publié des études portant sur le suivi de la loi du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, sur le travail à temps partiel, sur les femmes de l'immigration, sur la précarité des femmes, ou encore sur le suivi de la loi du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception.

La délégation organise des colloques et peut tenir des réunions conjointes avec la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances du Sénat.

Ainsi, le 3 juillet 2008, les délégations de l'Assemblé nationale et du Sénat ont pris part à une conférence des commissions parlementaires pour l'égalité des chances des femmes et des hommes de l'Union européenne, conférence consacrée à l'engagement sur les objectifs de la feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes adoptée par la Commission européenne pour la période 2006-2010.

II.– LA DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE AU RENSEIGNEMENT

Créée par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007, la délégation parlementaire au renseignement est commune à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Elle est composée de quatre députés et de quatre sénateurs, dont les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées respectivement des affaires de sécurité intérieure et de défense qui en sont membres de droit. Les autres députés et sénateurs sont désignés par le Président de chaque assemblée de manière à assurer une représentation pluraliste.

Chargée de *« suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget* », la délégation doit recevoir des informations et des éléments d'appréciation concernant le budget, l'activité générale et l'organisation des services de renseignement des services placés sous l'autorité des ministres concernés.

Elle peut adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre. La délégation établit, par ailleurs, un rapport public annuel.

Toutefois, compte tenu du caractère extrêmement sensible de certaines informations, la délégation se voit imposer certaines restrictions portant à la fois sur la collecte et la publicité des données qui lui sont transmises.

Ainsi, les informations et les éléments d'appréciations recueillis par la délégation ne peuvent porter sur « *les activités opérationnelles des services, les instructions données par les pouvoirs publics à cet égard et le financement de ces activités, ni sur les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes*

internationaux compétents dans le domaine du renseignement ». Les membres de la délégation ne peuvent connaître « *des données dont la communication pourrait mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou non des services intéressés ainsi que des modes opératoires propres à l'acquisition du renseignement* ». Enfin, les travaux de la délégation sont couverts par le secret de la défense nationale. Le respect de celui-ci s'impose aux membres de la délégation et exclut la publication d'aucune information, ni d'aucun élément d'appréciation protégés par lui.

Fiche n° 56

Les autres moyens d'information des députés

Points-clés

Parmi les nombreux moyens dont les députés disposent pour obtenir les informations nécessaires à l'exercice de leur mandat, on compte les groupes d'études constitués entre députés pour suivre une question spécifique ainsi que la tenue de colloques dans les locaux de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, afin de clarifier les relations entre députés et représentants d'intérêts publics ou privés, le Bureau a adopté, le 2 juillet 2009, des règles de transparence et d'éthique applicables à l'activité de ces représentants à l'Assemblée nationale. L'objectif est à la fois de consacrer le rôle qu'ils jouent dans l'information des députés et de s'assurer que leur activité est conforme à quelques règles simples de bonne conduite.

☞ *Voir également les fiches 49 à 55*

Les moyens par lesquels les députés recueillent les informations nécessaires à l'exercice de leur mandat sont très divers. Les contacts qu'ils ont, en circonscription ou à Paris, avec les responsables d'administrations, d'organismes publics, de syndicats professionnels, d'associations et, au-delà, avec leurs électeurs leur permettent de recueillir de nombreux éléments de droit ou de fait sur la manière dont sont appliquées les lois et les améliorations qui pourraient leur être apportées. Les services de l'Assemblée nationale sont également à leur disposition pour répondre à leurs demandes (mise à disposition de documentation, rédaction de notes de synthèse…). Enfin, le travail parlementaire offre différentes voies pour obtenir des informations de la part du gouvernement ou de représentants de la société civile (auditions en commission, questions écrites et orales, missions d'information, commissions d'enquête, rapports transmis par le Gouvernement au Parlement…).

Seront étudiés ci-après les moyens d'information n'ayant pas fait l'objet de développements dans d'autres fiches de synthèse : l'activité des groupes d'études, la tenue de colloques dans les locaux de l'Assemblée nationale et l'inscription des représentants d'intérêts sur une liste fixée par le Bureau.

I.– LES GROUPES D'ÉTUDES

Les groupes d'études sont des instances ouvertes à tous les députés et constituées pour approfondir et suivre des questions spécifiques, qu'elles soient de nature politique, économique, sociale ou internationale. Ces instances n'interviennent pas directement dans la procédure législative. Leur mission est d'assurer une veille juridique et technique sur des questions trop spécialisées pour faire l'objet d'un examen suivi par les commissions permanentes (problématique, secteur d'activité…). Les groupes d'études sont également le lieu de discussions et d'échanges irremplaçables entre députés de tous bords.

Afin d'assurer le respect des prescriptions de l'article 23 du Règlement, qui interdit la constitution au sein de l'Assemblée nationale de « *groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif* », ainsi que « *la réunion dans l'enceinte du Palais de groupements permanents […] tendant à la défense des mêmes intérêts* », la création de groupes d'études est soumise à une procédure d'agrément par le Bureau.

Chaque demande de création est instruite par une délégation spécialisée du Bureau de l'Assemblée nationale (en l'occurrence, la délégation chargée des groupes d'études et des offices parlementaires). Avant de présenter ses conclusions, la délégation consulte la commission permanente compétente afin de savoir si l'objet du groupe lui semble compatible avec l'exercice de ses compétences règlementaires et la conduite de ses travaux. Ensuite, sur rapport de sa délégation, le Bureau donne ou refuse son agrément à la création du groupe d'études. C'est également au Bureau que revient la tâche de désigner le groupe politique auquel est attribuée la présidence du groupe d'études. Il arrive que cette dernière soit partagée entre plusieurs groupes politiques. Il appartient ensuite au groupe politique de désigner le président du groupe d'études.

L'agrément donne droit à un certain nombre de facilités matérielles de fonctionnement (possibilité de réserver des salles de réunion, facilités de tirage et d'envoi de convocations, assistance, sur la base du volontariat, d'un fonctionnaire chargé d'en assurer le secrétariat). En revanche, les groupes d'études ne bénéficient d'aucun crédit de fonctionnement.

Le nombre de groupes d'études agréés est, au 1er octobre 2009, de 106. Les thèmes couverts sont des plus divers : sectes, assurances, tourisme, ruralité, villes et banlieues, langues régionales, longévité, cancer, éthique et dopage dans le sport, protection des animaux, etc.

Bénéficiant d'une grande souplesse de fonctionnement, les groupes d'études développent des activités très diverses : auditions de membres du gouvernement, de responsables de l'administration, de personnalités du secteur concerné (dirigeants d'entreprises, représentants de fédérations professionnelles ou de syndicats, responsables d'associations…), visites de sites ou d'entreprises,

participation à des manifestations extérieures à l'Assemblée (colloques, salons professionnels ….).

II.– L'ORGANISATION DE COLLOQUES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale peut mettre à disposition certains de ses locaux pour la tenue de colloques ou de séminaires. Ceux-ci ont vocation à favoriser les échanges entre les députés et les différents acteurs de la société civile (représentants du monde de l'entreprise, de la recherche, de l'université, etc.).

Leur organisation est encadrée par un certain nombre de règles. La mise à disposition de salles, notamment à des organismes extérieurs, suppose ainsi qu'un formulaire et une option de réservation, préalablement renseignés par le député souhaitant réserver la salle, aient été contresignés par son Président de groupe, la décision d'attribution relevant du collège des Questeurs. Il est, par ailleurs, demandé aux organisateurs de s'acquitter d'un forfait de mise à disposition et du remboursement des frais techniques éventuellement engagés.

II.– LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Afin d'introduire plus de transparence et d'éthique dans les relations entre députés et représentants d'intérêts publics ou privés (autorités administratives, organismes publics, entreprises privées, organisations professionnelles, sociétés de conseil, associations…), le Bureau a adopté, le 2 juillet 2009, des règles nouvelles applicables à l'activité de ces représentants à l'Assemblée nationale. L'objectif est à la fois de consacrer le rôle qu'ils jouent dans l'information des députés et de s'assurer que leur activité est conforme à quelques règles simples de bonne conduite.

La réglementation adoptée par le Bureau prévoit que les représentants d'intérêts publics ou privés, figurant sur une liste fixée par le Bureau ou sa délégation compétente, bénéficient de badges valables une journée ouvrant des droits d'accès au Palais Bourbon. Les représentants d'intérêts peuvent ainsi accéder à la grande rotonde, au salon de la paix et à la salle des quatre colonnes (sauf pour cette salle les mardis et mercredis, une heure avant l'ouverture de la séance de l'après-midi et jusqu'à la fin des questions au Gouvernement).

Pour demander à figurer sur cette liste, les représentants d'intérêts doivent, conjointement avec leur employeur, remplir un formulaire donnant des informations sur leurs activités et les intérêts qu'ils défendent et l'adresser au Secrétariat général de la Présidence. Ces représentants doivent également souscrire au code de conduite adopté par le Bureau.

Les demandes sont ensuite instruites par la délégation chargée des représentants d'intérêts. L'inscription sur la liste est décidée par le Bureau ou sa délégation.

Sur rapport de sa délégation chargée des représentants d'intérêts, le Bureau peut décider de retirer de la liste, à titre provisoire ou définitif, le représentant d'intérêts qui n'aurait pas respecté ce code.

Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts adopté par le Bureau le 2 juillet 2009

1. Les représentants d'intérêts donnent au Bureau les informations requises pour pouvoir bénéficier des droits d'accès aux locaux de l'Assemblée nationale définis à l'article 26, paragraphe III-B de l'Instruction générale du Bureau. Ils doivent ultérieurement transmettre au Bureau tout élément de nature à modifier ou compléter ces informations.

2. Dans leurs contacts avec les députés, les représentants d'intérêts doivent indiquer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts qu'ils représentent.

3. Ils se conforment aux règles de circulation dans les locaux de l'Assemblée nationale fixées par l'Instruction générale du Bureau. Ils sont tenus de porter leur badge en évidence dans les locaux de l'Assemblée nationale.

4. Il leur est interdit de céder à titre onéreux, ou contre toute forme de contrepartie, des documents parlementaires ainsi que tout autre document de l'Assemblée nationale.

5. Il leur est interdit d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale.

6. Les représentants d'intérêts doivent s'abstenir de toute démarche en vue d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux.

7. Les informations apportées aux députés par les représentants d'intérêts doivent être ouvertes sans discrimination à tous les députés quelle que soit leur appartenance politique.

8. Ces informations ne doivent pas comporter d'éléments volontairement inexacts destinés à induire les députés en erreur.

9. Toute démarche publicitaire ou commerciale est strictement interdite aux représentants d'intérêts dans les locaux de l'Assemblée nationale.

10. Les représentants d'intérêts ne peuvent se prévaloir, vis-à-vis de tiers, à des fins commerciales ou publicitaires, de leur présence sur la liste fixée par le Bureau.

L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET L'UNION EUROPÉENNE

Fiches

57. L'Assemblée nationale et l'élaboration des normes européennes

58. La commission des affaires européennes

Fiche n° 57

L'Assemblée nationale et l'élaboration des normes européennes

Points-clés

Le rôle de l'Assemblée nationale dans l'élaboration des normes communautaires s'exerce principalement à travers la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution.

Celui-ci, dans sa rédaction résultant de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, prévoit que le Gouvernement soumet au Parlement tout projet ou proposition d'acte de l'Union européenne.

Il dispose en outre que les assemblées peuvent voter sur ces textes, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne, des résolutions européennes qui, si elles ne sont pas juridiquement contraignantes, n'en revêtent pas moins une portée politique.

La commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale joue un rôle central dans la mise en œuvre de cette procédure.

Par ailleurs, le traité de Lisbonne confie aux parlements nationaux la mission de veiller au respect du principe de subsidiarité. À cette fin, à compter de l'entrée en vigueur du traité, l'article 88-6 de la Constitution prévoit que l'Assemblée nationale peut émettre des avis motivés sur la conformité des projets d'actes législatifs européens au principe de subsidiarité. Cette procédure a été expérimentée, de manière informelle, depuis le second semestre 2006.

En aval du processus décisionnel européen, l'Assemblée nationale pourra, à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, former des recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité.

Enfin, le Parlement français met en œuvre la transposition des directives européennes qui nécessitent l'adoption de mesures législatives nationales.

☞ *Voir également la fiche 58*

I.– UNE INTERVENTION EN AMONT, AU STADE DE L'ÉLABORATION DE LA NORME EUROPÉENNE

1. – LA PROCÉDURE DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

Le champ des normes européennes contrôlées par le Parlement français a connu un élargissement progressif et continu.

Introduit dans la Constitution en 1992, à l'occasion de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht, l'article 88-4 a d'abord imposé au Gouvernement de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. À cette obligation s'est ajoutée, dans le cadre du processus de ratification du Traité d'Amsterdam en 1999, la faculté accordée au Gouvernement de soumettre aux assemblées des textes européens qui, bien que n'étant pas de nature législative, peuvent être considérés comme susceptibles de donner lieu à une prise de position parlementaire.

Achevant ce processus, la révision constitutionnelle de 2008 a étendu le champ des textes obligatoirement soumis aux assemblées par le Gouvernement à l'ensemble des projets et propositions d'actes des Communautés et de l'Union européenne transmis au Conseil de l'Union européenne.

a) Le rôle d'instruction et de contrôle de la commission des affaires européennes

La commission des affaires européennes procède à l'examen de l'ensemble des projets et propositions d'actes européens que le Gouvernement soumet au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution (*cf.* article 151-2 du Règlement de l'Assemblée nationale). Elle se trouve ainsi saisie chaque année d'environ 500 textes européens.

Les textes qui sont jugés d'une importance mineure ou ne soulevant aucune difficulté particulière sont inscrits en point A de l'ordre du jour de la Commission, ce qui signifie qu'ils ne font pas l'objet de débat. Certains textes d'enjeu purement technique peuvent faire l'objet d'une approbation tacite.

Les autres textes, inscrits en point B de l'ordre du jour, font l'objet d'une présentation orale du président de la commission ou d'un rapporteur spécialement désigné qui expose le contenu et les motifs du projet d'acte européen, les réactions suscitées, la conformité au principe de subsidiarité, la base juridique retenue, le calendrier probable de son examen... Les fiches d'instruction des documents E sont régulièrement publiées dans le cadre des « rapports balai » de la commission (rapports d'information sur des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution).

Sur les textes qu'elle examine, la commission des affaires européennes peut décider :

- d'approuver la proposition ou le projet d'acte communautaire ;
- de surseoir à statuer lorsqu'elle estime que des informations lui manquent pour apprécier la portée du texte, et éventuellement désigner un rapporteur d'information chargé d'approfondir l'examen du document ;

– de s'opposer à l'adoption de la proposition ou du projet d'acte communautaire.

Sa décision peut être assortie :

– de l'adoption de conclusions (texte de nature politique exprimant le point de vue de la commission) ;

– de l'adoption d'une proposition de résolution qui, destinée à exprimer une position de l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution, est transmise pour examen à l'une des huit commissions permanentes compétente au fond.

b) Le mécanisme de la « réserve d'examen parlementaire »

La notion de réserve d'examen parlementaire, introduite en 1994, est définie par la circulaire du Premier ministre du 22 novembre 2005 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution. Elle signifie le droit pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat de se prononcer – favorablement ou défavorablement – sur une proposition d'acte avant son adoption par le Conseil des ministres de l'Union européenne. Elle impose au Gouvernement le respect d'un délai minimum d'un mois à compter de la transmission au Parlement d'un projet ou d'une proposition d'acte communautaire. Ce délai d'un mois s'insère dans le délai de six semaines prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux, annexé au Traité d'Amsterdam, au cours duquel le Conseil de l'Union, saisi d'une proposition législative de la Commission, ne peut adopter une position commune ni prendre de décision.

Il existe toutefois une procédure d'examen d'urgence qui permet au Gouvernement de demander au président de la commission des affaires européennes de se prononcer directement sur un projet d'acte européen, sans réunir la commission, lorsque le calendrier communautaire impose l'adoption urgente d'un texte.

c) L'adoption de résolutions portant sur des projets ou propositions d'actes européens

À la différence de l'adoption de conclusions qui n'engagent que la commission des affaires européennes, les résolutions expriment la position de l'Assemblée nationale tout entière.

Tout député peut déposer une proposition de résolution européenne qui peut porter, depuis 2008, non plus seulement sur les documents transmis par le Gouvernement mais sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Ces propositions sont renvoyées à l'examen préalable de la commission des affaires européennes, qui doit, lorsque le Gouvernement, le président d'un groupe

ou le président d'une commission permanente le demande, déposer son rapport dans le délai d'un mois suivant cette demande. La commission des affaires européennes peut aussi, comme il a été vu, prendre elle-même l'initiative de déposer une proposition de résolution.

L'une des huit commissions permanentes de l'Assemblée nationale examine ensuite le texte adopté par la commission des affaires européennes ou, lorsque cette dernière l'a rejetée, la proposition de résolution initiale. Si elle ne se prononce pas dans le délai d'un mois suivant le dépôt du rapport de la commission des affaires européennes, le texte est considéré comme tacitement approuvé.

Dans les quinze jours qui suivent la mise à disposition par voie électronique du texte adopté ou considéré comme adopté par la commission permanente, la proposition de résolution peut être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale à la demande d'un président de groupe, d'un président de commission ou du Gouvernement. Si aucune demande d'inscription à l'ordre du jour n'est présentée, ou si la Conférence des présidents rejette cette demande ou ne statue par sur elle, le texte adopté ou considéré comme adopté par la commission saisie au fond est considéré comme définitif. Il est transmis au Gouvernement et publié au *Journal officiel* (édition « Lois et décrets »).

Le recours à l'article 88-4 de la Constitution représente la contribution du Parlement à l'élaboration de la position française lors des négociations au sein du Conseil. Il peut aussi être le moyen pour l'Assemblée nationale d'engager un dialogue direct avec les institutions de l'Union européenne.

En tout état de cause, les résolutions parlementaires de l'article 88-4 n'ont pas de valeur juridique contraignante, leur portée étant exclusivement politique. La France ne connaît pas la pratique du « mandat de négociation » en vigueur dans les pays scandinaves où le Gouvernement est lié par la position du Parlement.

d) Une mise en œuvre modérée mais appelée à s'accroître

Entre le 25 juin 1992 et le 1er juillet 2009, l'Assemblée nationale a adopté 183 résolutions européennes. Leur majorité a été adoptée dans les premières années de mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution : 74 sous la Xème législature, 51 sous la XIème législature, 41 sous la XIIème législature et 17 depuis le début de la XIIIème législature en juin 2007.

C'est un mouvement inverse qui anime l'évolution du nombre des conclusions adoptées par la commission des affaires européennes sur des documents soumis par le Gouvernement au titre de l'article 88-7, passé de 18 sous la XIème législature (1997-2002) à 77 sous la XIIème législature (2002-2007).

En revanche, l'examen des résolutions en séance publique prend de plus en plus un caractère exceptionnel : 33 résolutions ont été votées en séance publique sous la Xème législature, contre 8 sous la XIème législature, 6 pour la XIIème législature et aucune depuis 2007.

Il importe cependant de relever que le nouvel article 48 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit qu'une séance dans le cadre de la semaine de séance sur quatre réservée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques est consacrée par priorité aux questions européennes. Cette séance mensuelle devrait encourager la discussion en séance publique des résolutions européennes.

2. – LE CONTRÔLE DE LA SUBSIDIARITÉ

L'article 88-6 de la Constitution définit les modalités de mise en œuvre en France du contrôle de la subsidiarité confié par le traité de Lisbonne aux parlements nationaux. Son entrée en vigueur, comme celle des dispositions afférentes du Règlement de l'Assemblée nationale, est toutefois suspendue à l'entrée en vigueur du traité.

Le mécanisme d'adoption des résolutions portant avis sur la conformité d'un acte législatif européen au principe de subsidiarité (cf. articles 151-9 et 151-10 du Règlement de l'Assemblée nationale) est strictement identique à celui des résolutions européennes prévues par l'article 88-4 de la Constitution. Les délais d'examen fixé à la commission des affaires européennes et aux commissions permanentes sont cependant ramenés de un mois à quinze jours francs, afin de permettre à l'Assemblée nationale de s'exprimer dans le délai de huit semaines que laisse le traité de Lisbonne aux parlements nationaux pour émettre leurs avis. Il faut rappeler que cette procédure est assortie d'une réelle portée juridique: les projets d'actes dénoncés par la moitié des parlements nationaux pourront en effet être rejetés, dès la première lecture et à la majorité simple, par le Conseil de l'Union européenne ou par le Parlement européen.

À l'initiative du président de la Commission européenne, les parlements nationaux expérimentent de manière informelle cette nouvelle mission depuis le premier septembre 2006. Dans ce cadre, l'Assemblée nationale a adopté deux avis.

La même procédure préside à l'adoption des résolutions tendant à former, dans les deux mois qui suivent la publication des actes concernés, des recours devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité. Toutefois, en application du dernier alinéa de l'article 88-6 de la Constitution, ce recours est de droit lorsqu'il est formé par au moins soixante députés.

II.– L'OUVERTURE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR L'EUROPE

1. – L'EUROPE AU PALAIS BOURBON

Au cours des dernières années, plusieurs initiatives ont été prises pour ouvrir davantage l'Assemblée nationale sur l'Europe.

Depuis janvier 2003, un débat en séance publique est systématiquement organisé avant chaque réunion du Conseil européen.

Le nouvel article 48 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose en outre qu'une séance dans le cadre de la semaine de séance sur quatre réservée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques est consacrée par priorité aux questions européennes

L'article 151-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, dans sa rédaction issue du texte adopté le 27 mai 2009, prévoit enfin que la commission des affaires européennes peut apporter un éclairage européen à l'occasion de l'examen des projets et propositions de loi nationale portant sur un domaine couvert par l'activité de l'Union en formulant des observations, d'une part, devant la commission permanente saisie au fond du projet ou de la proposition et, d'autre part, en séance publique lorsque la Conférence des présidents l'y invite.

L'Assemblée nationale dispose depuis 2003 à Bruxelles d'un bureau de représentation permanente auprès de l'Union européenne, dont l'objet principal est de renforcer l'information des parlementaires sur l'activité des institutions de l'Union, de les sensibiliser à l'Europe notamment en organisant des visites de travail à Bruxelles et à Strasbourg, et de favoriser la coopération interparlementaire. Ce bureau est à la disposition des différents organes de l'Assemblée nationale et de l'ensemble des députés.

Dans un même esprit, le Président de l'Assemblée nationale a pris l'initiative de créer un nouvel espace multimédia consacré à l'Europe à proximité immédiate de l'hémicycle. L'espace Euromédia permet aux députés de consulter quotidiennement la presse internationale. De grands écrans de télévision y diffusent les principaux évènements de l'actualité européenne (information permanente *via* Euronews, conférences de presse des institutions sur Europe by Satellite, séances du Parlement européen en direct, fil AFP, etc.). Des postes informatiques offrent parallèlement un accès permanent à Internet au travers d'une sélection de sites dédiés à l'Europe : actualité des institutions, panorama des laboratoires d'idées, sites d'analyses, web-TVs, travaux de l'Assemblée sur l'Europe, rendez-vous interactif des élus locaux… Ce portail est en parallèle accessible à l'ensemble des députés à partir de l'intranet de l'Assemblée nationale.

2. – LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE

Les différents organes de l'Assemblée prennent enfin une part active et croissante au développement de la coopération interparlementaire. Durant la présidence française du Conseil de l'Union européenne au second semestre 2008, douze rencontres ont ainsi réuni des représentants des 27 parlements et du Parlement européen sur les grands thèmes à l'ordre du jour de l'Union européenne (réunions des Présidents des commissions permanentes des 27, Conférence des organes spécialisés dans les affaires européennes – COSAC –, *Joint parliamentary meetings* à l'initiative du Parlement européen, réunion du « trio » des Présidents des Parlements et Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne, dont la dernière s'est déroulée au Palais Bourbon les 27 et 28 février 2009).

Fiche n° 58

La commission des affaires européennes

Points-clés

La commission des affaires européennes, qui a pris en 2008 le relais de la délégation pour l'Union européenne est chargée, selon l'article 88-4 de la Constitution, de suivre les affaires de l'Union européenne.

Composée de 48 députés, elle exerce une mission d'information et de contrôle de l'activité européenne au service de la représentation nationale, tant par des auditions régulières (membres du Gouvernement, responsables européens, personnalités diverses) que par la publication de nombreux rapports d'information.

Instruisant l'ensemble des projets d'actes européens, elle examine toutes les propositions de résolutions européennes et les propositions d'avis de l'Assemblée nationale sur le respect du principe de subsidiarité.

Elle peut en outre apporter un éclairage européen sur les projets et propositions de loi nationale portant sur les domaines couverts par l'activité de l'Union européenne.

Elle participe enfin activement au développement de la coopération interparlementaire entre les 27 Parlements des États de l'Union et le Parlement européen.

☞ *Voir également la fiche 57*

Jusqu'en 1979, aucun organe interne à l'Assemblée nationale, ni au Sénat, n'était spécifiquement chargé du suivi des questions européennes, dans la mesure où chacune des assemblées désignait des représentants pour siéger au Parlement européen et présenter, chaque année, devant la commission des affaires étrangères un rapport d'information sur les activités de cette assemblée. Ce lien organique rompu en 1979 avec l'élection des députés européens au suffrage universel direct, l'Assemblée nationale et le Sénat ont créé chacun en leur sein une délégation pour les Communautés européennes, dénommée en 1994 « *délégation pour l'Union européenne* ».

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donné à ces organes un statut constitutionnel, en créant dans chaque assemblée une commission chargée des affaires européennes (article 88-4 de la Constitution). Prenant acte de cette évolution, l'article 151-1 du Règlement de l'Assemblée nationale dans sa rédaction résultant de la résolution du 27 mai 2009 a institué une commission des

affaires européennes, dont le fonctionnement est proche de celui d'une commission permanente mais dont les missions, précisées par la loi, sont profondément originales.

I.– LA COMMISION DES AFFAIRES EUROPÉENNES, « VIGIE EUROPÉENNE » DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. – LA COMPOSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Les règles de constitution et de fonctionnement de la commission des affaires européennes, définies par l'article 151-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, sont très proches de celles des commissions permanentes, à l'exception de quatre spécificités que l'on retrouve dans la grande majorité des commissions des affaires européennes des États membres de l'Union :

– ses effectifs sont resserrés. Alors que les commissions permanentes sont composées de 73 membres, le Règlement fixe à 48 le nombre des membres de la commission des affaires européennes ;

– ses membres appartiennent en même temps à une autre commission. C'est ce que l'on appelle le principe de double-appartenance, dont l'objet est de diffuser la conscience des enjeux européens dans l'ensemble des travaux parlementaires. Dans cet esprit, le Règlement prévoit que ses membres sont désignés de manière à assurer non seulement, comme pour toute commission, une représentation proportionnelle des groupes politiques mais aussi une représentation équilibrée des commissions permanentes ;

– les commissaires sont désignés pour la durée de la législature. Cette originalité est liée au rythme propre d'adoption des actes européens, plus lent que celui des lois nationales ;

– la commission peut inviter les membres français du Parlement européen à participer à ses travaux, avec voix consultative.

Pour le reste, la composition du bureau (un président, quatre vice-présidents et quatre secrétaires), les convocations, les votes, les auditions des membres du Gouvernement sont organisés dans les mêmes conditions que celles applicables aux commissions permanentes. Dans cette logique, le président de la commission participe à la Conférence des présidents.

2. – LE FONCTIONNEMENT QUOTIDIEN DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

En période de session, la commission des affaires européennes se réunit une ou deux fois par semaine, généralement le mardi ou le mercredi après-midi (le mercredi matin étant consacré aux réunions des commissions permanentes). L'objet de ces réunions est variable : il peut concerner l'audition d'un ministre, d'un commissaire européen, d'une personnalité... Il peut également porter sur

l'examen de rapports d'information, de textes européens, de propositions de résolutions européennes, de propositions d'avis sur la subsidiarité, etc.

Ces réunions peuvent être ouvertes aux députés européens français ou à d'autres députés européens. Elles sont très régulièrement ouvertes à la presse et au public. La commission se réunit parfois conjointement avec une ou plusieurs commissions permanentes, avec la commission des affaires européennes du Sénat ou avec une commission des affaires européennes d'un autre État membre.

II.– UNE MISSION D'INFORMATION ET DE CONTRÔLE DES AFFAIRES EUROPÉENNES

La mission principale de la commission des affaires européennes est de suivre l'ensemble des travaux de l'Union européenne, afin d'informer l'Assemblée nationale à travers notamment la publication de rapports d'information, d'assurer l'examen préalable de l'ensemble des propositions de résolutions qui portent tant sur le fond des projets européens que sur leur compatibilité avec le principe de subsidiarité ainsi que d'indiquer au Gouvernement sa position sur les propositions d'actes de l'Union.

1. – UNE MISSION D'INFORMATION DES DÉPUTÉS

a) Des sources d'information variées

Pour remplir sa mission d'éclairage sur les travaux européens, la commission des affaires européennes dispose de plusieurs sources d'information.

Il appartient tout d'abord au Gouvernement, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2009-689 du 15 juin 2009, de lui communiquer, de sa propre initiative ou à la demande du président de la commission des affaires européennes, tout « *document nécessaire* », sans autre précision. Cette formulation va très au-delà des « *projets et propositions d'actes de l'Union européenne* » que l'article 88-4 de la Constitution impose au Gouvernement de soumettre au Parlement dès leur réception au Conseil de l'Union.

Ainsi, la commission des affaires européennes est destinataire de l'ensemble des documents émanant des institutions européennes (projets et propositions d'actes communautaires, Livres blancs, Livres verts, communications de la Commission, programmes de travail, rapports…). Grâce au développement d'Internet et à la politique de transparence mise en œuvre par la Commission européenne, le Parlement français est désormais informé en temps réel des projets de textes européens. Les parlements nationaux peuvent donc, par eux-mêmes, se procurer tous les documents rapidement et efficacement. Cela permet par ailleurs à chaque député français de déposer une proposition de résolution européenne, qui peut en effet, depuis 2008, porter sur « *tout document émanant d'une institution de l'Union européenne* ».

La commission des affaires européennes procède également à des auditions nombreuses et régulières, notamment de membres du Gouvernement et de personnalités européennes. C'est ainsi que le secrétaire d'État en charge des affaires européennes est auditionné après chaque Conseil européen. D'autres ministres sont entendus selon l'actualité européenne. Enfin, la commission s'efforce d'entendre des responsables du monde économique et social et organise des entretiens avec des membres des parlements des États membres ou des pays candidats à l'adhésion.

b) De nombreux vecteurs de diffusion des travaux de la commission

Outre la publication des comptes rendus des réunions, l'information des députés passe principalement par la publication de rapports d'information. La commission se saisit des sujets de son choix, ce qui la conduit à publier une trentaine de rapports d'information chaque année dont certains comportent des éléments comparatifs sur les législations applicables dans les pays de l'Union. Chacun d'eux est soumis à la commission et peut conduire à l'adoption de conclusions exprimant la position de la délégation sur un sujet, voire à celle d'une proposition de résolution.

La lettre électronique de la commission des affaires européennes retrace mensuellement ses travaux, les rencontres interparlementaires, une sélection de documents européens et une chronique de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Ces travaux sont aisément accessibles notamment grâce à l'existence d'une rubrique spécifique consacrée à l'Union européenne sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Cette page fournit des informations sur la composition et le fonctionnement de la commission (présentation de la commission, biographies des députés membres ou encore procédures suivies pour l'examen des textes européens) et offre un accès en ligne à l'ensemble des rapports d'information, des résolutions et des comptes rendus des réunions, ainsi qu'à des fiches d'actualité, à des études de législation comparée et des ressources documentaires sur la construction européenne. En parallèle, un portail multimédia (Espace euromedia), accessible à l'ensemble des députés, donne accès à une large sélection de sites liés à l'actualité de l'Union européenne.

c) La participation de la commission aux débats en séance publique

La commission des affaires européennes participe également, grâce aux interventions de son président ou d'un ou plusieurs de ses membres, aux séances publiques de l'Assemblée nationale consacrées aux sujets européens.

Ainsi, depuis janvier 2003, un débat en séance publique est systématiquement organisé avant chaque réunion du Conseil européen. Allant plus loin, l'article 48 du Règlement de l'Assemblée nationale dans sa rédaction

issue de la résolution du 27 mai 2009 prévoit qu'une séance dans le cadre de la semaine de séance sur quatre réservée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques est consacrée par priorité aux questions européennes.

2. – LE RÔLE DE LA COMMISSION DANS LE SUIVI DES TRAVAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

a) Un suivi systématique de l'ensemble des projets d'actes européens

La commission des affaires européennes procède en premier lieu à l'examen de l'ensemble des projets et propositions d'actes européens que le Gouvernement soumet au Parlement en application de l'article 88-4 de la Constitution (*cf.* article 151-2 du Règlement de l'Assemblée nationale). Le flux des documents instruits s'est considérablement accru au fil des progrès de la construction européenne. Ainsi, lors de son introduction en 1992, l'article 88-4 de la Constitution n'imposait au Gouvernement que la transmission des projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. À cette obligation s'est ajoutée, dans le cadre du processus de ratification du Traité d'Amsterdam en 1999, la faculté accordée au Gouvernement de soumettre aux assemblées des textes européens qui, bien que n'étant pas de nature législative, peuvent être considérés comme susceptibles de donner lieu à une prise de position parlementaire. Achevant ce processus, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a étendu le champ des textes obligatoirement soumis aux assemblées par le Gouvernement à l'ensemble des projets et propositions d'actes des Communautés et de l'Union européenne transmis au Conseil de l'Union européenne.

La commission des affaires européennes se trouve ainsi saisie chaque année d'environ 500 textes européens.

Les textes qui sont jugés d'une importance mineure ou ne soulevant aucune difficulté particulière sont inscrits en point A de l'ordre du jour de la commission, ce qui signifie qu'ils ne font pas l'objet de débat. Certains textes d'enjeu purement technique peuvent faire l'objet d'une approbation tacite.

Les autres textes, inscrits en point B de l'ordre du jour, font l'objet d'une présentation orale du président de la commission ou d'un rapporteur spécialement désigné qui expose le contenu et les motifs du projet d'acte européen, les réactions suscitées, la conformité au principe de subsidiarité, la base juridique retenue, le calendrier probable de son examen... Les fiches d'instruction des documents E sont régulièrement publiées dans le cadre des « rapports balai » de la commission (rapports d'information sur des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution).

Sur les textes qu'elle examine, la commission des affaires européennes peut décider :

- d'approuver la proposition ou le projet d'acte communautaire ;
- de surseoir à statuer lorsqu'elle estime que des informations lui manquent pour apprécier la portée du texte, et éventuellement désigner un rapporteur d'information chargé d'approfondir l'examen du document ;
- de s'opposer à l'adoption de la proposition ou du projet d'acte communautaire.

Sa décision peut être assortie :

- de l'adoption de conclusions (texte de nature politique exprimant le point de vue de la commission) ;
- de l'adoption d'une proposition de résolution qui, destinée à exprimer une position de l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution, est transmise pour examen à l'une des huit commissions permanentes compétente au fond.

Pour avoir le temps d'assurer l'instruction de ces textes, le Parlement bénéficie de la procédure dite de « *la réserve d'examen parlementaire* », qui prévoit que le Gouvernement doit respecter un délai minimum d'un mois à compter de la transmission au Parlement d'un projet ou d'une proposition d'acte communautaire. Ce délai s'insère dans le délai de six semaines prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux, annexé au Traité d'Amsterdam, au cours duquel le Conseil de l'Union, saisi d'une proposition législative de la Commission, ne peut adopter une position commune ni prendre de décision.

b) Un rôle pivot dans l'examen des propositions de résolutions européennes de l'Assemblée nationale

La commission des affaires européennes examine l'ensemble des propositions de résolutions européennes qui peuvent, en application de l'article 88-4 de la Constitution, porter non seulement sur les projets d'actes européens obligatoirement soumis au Parlement par le Gouvernement mais aussi sur tout document émanant des institutions de l'Union européenne, quelle qu'en soit sa nature.

Le droit de déposer une résolution appartient non seulement à la commission des affaires européennes, mais aussi à chaque député. Les propositions qui n'émanent pas d'elles sont ainsi renvoyées à son examen préalable. Elle doit, lorsque le Gouvernement, le président d'un groupe ou le président d'une commission permanente le demande, déposer son rapport dans le délai d'un mois suivant cette demande.

L'une des huit commissions permanentes de l'Assemblée nationale concernée au fond examine ensuite le texte adopté par la commission des affaires

européennes ou, lorsque cette dernière l'a rejetée, la proposition de résolution initiale. La commission permanente peut adopter le texte en l'état, l'amender ou le rejeter. Toutefois, depuis la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de 2009, la proposition de résolution est considérée comme tacitement approuvé lorsque la commission permanente ne se prononce par dans le délai d'un mois suivant le dépôt du rapport de la commission des affaires européennes.

Dans les quinze jours qui suivent la mise à disposition par voie électronique du texte adopté ou considéré comme adopté par la commission permanente, la proposition de résolution peut être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale à la demande d'un président de groupe, d'un président de commission ou du Gouvernement. Si aucune demande d'inscription à l'ordre du jour n'est présentée, ou si la Conférence des présidents rejette cette demande ou ne statue par sur elle, le texte adopté ou considéré comme adopté par la commission saisie au fond est considéré comme définitif. Il est transmis au Gouvernement et publié au *Journal officiel* (édition « Lois et décrets »).

Les résolutions sont ensuite transmises au Gouvernement. Le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) doit ensuite procéder à un examen interministériel. Si, en droit, les résolutions ne lient pas le Gouvernement, il est évident qu'une prise de position de l'Assemblée nationale sur un sujet a une portée politique et le Gouvernement en tient compte dans les négociations. En pratique, nombre de résolutions viennent conforter la position défendue par l'Exécutif, voire la compléter, plutôt que la contredire.

c) Une participation active au contrôle de la subsidiarité

Le mécanisme d'adoption des résolutions portant avis sur la conformité d'un acte législatif européen au principe de subsidiarité, prévues par l'article 88-6 de la Constitution et les articles 151-9 et 151-10 du Règlement de l'Assemblée nationale, applicables à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, est strictement identique à celui des résolutions européennes prévues par l'article 88-4 de la Constitution, avec des délais d'examen toutefois resserrés afin de permettre à l'Assemblée nationale de s'exprimer dans le délai de huit semaines laissé aux parlements nationaux pour émettre leurs avis

La commission des affaires européennes, outre l'examen préalable des propositions de résolution émanant des députés, opère ainsi un contrôle systématique de la conformité des projets de règlements et de directes au principe de subsidiarité, prenant l'initiative de déposer, lorsqu'elle l'estime opportun, des propositions de résolution.

Dans le cadre de l'expérimentation, à l'initiative du Président de la Commission européenne, de cette procédure depuis le 1er septembre 2006, la commission des affaires européennes a ainsi examiné au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité six textes, adoptant deux avis ensuite approuvés par les

commissions permanentes compétentes et considérés comme adoptés par l'Assemblée nationale.

Une même procédure préservant un rôle central à la commission des affaires européennes présidera, lorsque le traité de Lisbonne sera entré en vigueur, à l'adoption des résolutions tendant à former, dans les deux mois qui suivent la publication des actes concernés, des recours devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité.

3. – UN ÉCLAIRAGE EUROPÉEN SUR LES PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI NATIONALE

Afin de mieux prendre en compte l'environnement européen et l'expérience des autres États membres dans le travail législatif français, l'article 151-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, dans sa rédaction issue du texte adopté le 27 mai 2009, prévoit enfin que la commission des affaires européennes peut apporter un éclairage européen à l'occasion de l'examen des projets et propositions de loi nationale portant sur un domaine couvert par l'activité de l'Union en formulant des observations, d'une part, devant la commission permanente saisie au fond du projet ou de la proposition et, d'autre part, en séance publique lorsque la Conférence des présidents l'y invite.

III.– UNE MEILLEURE ASSOCIATION DES PARLEMENTS NATIONAUX AU PROCESSUS DE DÉCISION EUROPÉEN

La coopération interparlementaire constitue un volet important des activités de la commission des affaires européennes qui entretient des contacts permanents avec les parlements de l'Union et de ceux des pays candidats.

1. – L'INTENSIFICATION DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE

L'implication des parlements nationaux dans les affaires européennes s'accompagne d'un renforcement de la coopération entre les institutions parlementaires nationales et européennes. Ainsi, durant la présidence française du Conseil de l'Union européenne au second semestre 2008, douze rencontres ont réuni des représentants des 27 parlements et du Parlement européen sur les grands thèmes à l'ordre du jour de l'Union européenne (réunions des commissions permanentes des 27, Conférence des Présidents des parlements de l'Union, Conférence des organes spécialisés dans les affaires européennes – COSAC–, *Joint parliamentary meetings* à l'initiative du Parlement européen, etc.).

En parallèle, la commission des affaires européennes participe de manière régulière à des réunions conjointes avec ses homologues des 27. Ainsi a-t-elle

accueilli à Paris dans le cadre de la préparation de la présidence française 14 commissions des affaires européennes des États membres de l'Union.

2. – LA PARTICIPATION À LA CONFÉRENCE DES ORGANES SPÉCIALISÉS DANS LES AFFAIRES COMMUNAUTAIRES (COSAC)

La COSAC est une conférence interparlementaire créée en 1989 à l'initiative de M. Laurent Fabius, Président de l'Assemblée nationale. Elle réunit chaque semestre, dans le pays exerçant la présidence de l'Union européenne, six représentants des commissions chargées des affaires européennes de chaque parlement national de l'Union et six représentants du Parlement européen. Les réunions de la COSAC permettent aux parlementaires d'interroger la présidence en exercice de l'Union et d'adopter des contributions politiques sur les sujets européens. La COSAC, qui a vu son existence consacrée par le protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au Traité d'Amsterdam, a également le pouvoir d'examiner toute proposition ou initiative d'acte législatif en relation avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, susceptible d'avoir une incidence directe sur les droits et libertés des individus. Elles organisent enfin des tests concertés de subsidiarité en invitant l'ensemble parlements nationaux à contrôler des textes sélectionnés au préalable en commun.

Les contributions de la COSAC sont transmises aux institutions européennes, c'est-à-dire au Conseil des ministres, au Parlement européen et à la Commission.

LES RELATIONS INTERPARLEMENTAIRES

Fiches

59. Les activités internationales de l'Assemblée nationale

60. La coopération interparlementaire

61. Les groupes d'amitié

62. La présence de l'Assemblée nationale dans les institutions internationales

Fiche n° 59

Les activités internationales de l'Assemblée nationale

Points-clés

Les relations internationales ont toujours été un domaine dans lequel la marge de manœuvre de l'Assemblée nationale n'était pas illimitée. Elle a toutefois progressivement investi ce champ au point que certains n'hésitent pas à user aujourd'hui du concept contesté de « diplomatie parlementaire ». Mais on peut incontestablement parler désormais d'activités internationales des parlements.

Dans ce domaine, le Président de l'Assemblée nationale joue un rôle central, le Bureau, les commissions et les groupes d'amitié constituant les autres acteurs de l'activité internationale de l'Assemblée.

A côté des activités classiques du Parlement appliquées au domaine international (vote des lois autorisant la ratification des traités, contrôle de la politique étrangère du Gouvernement, vote des crédits affectés à l'action internationale de l'État), l'Assemblée nationale a développé diverses autres activités : établissement de relations avec les autres parlements, mise en œuvre d'actions de coopération interparlementaire, participation aux travaux d'assemblées parlementaires internationales, participation aux missions d'observation des élections.

☞ *Voir également les fiches 43, 48, 60, 61, 62 et 74*

I.– PARLEMENT ET RELATIONS INTERNATIONALES : UN MARIAGE DÉLICAT

Dès les premiers temps de l'histoire parlementaire française, s'est posée la question de savoir si le Parlement pouvait être un acteur de la politique étrangère. En créant un comité « *chargé de prendre connaissance des traités et des relations extérieures de la France pour en rendre compte à l'Assemblée* », les assemblées de la Révolution y apportèrent un début de réponse qui ne permettait toutefois pas d'écarter deux objections fondamentales : le risque d'empiéter sur les pouvoirs de l'Exécutif et celui d'exposer au grand jour des matières souvent frappées du sceau de la confidentialité. Problématique résumée par Eugène Pierre, Secrétaire général de la Chambre des députés à l'aube du XXème siècle,

dans son traité de droit politique électoral et parlementaire rédigé en 1902 : « *négocier ne saurait être le fait de plusieurs, et rien de ce qui touche aux relations d'un peuple avec ses voisins ne peut être préparé dans le tumulte d'une assemblée délibérante (...) Les vrais principes veulent que le Gouvernement ait les mains complètement libres pour toutes les négociations diplomatiques, mais qu'il ne puisse jamais engager définitivement sa signature, qui est celle de la Nation, sans l'avis préalable des représentants de la Nation ».*

S'il est incontestable que la diplomatie est par essence une fonction régalienne, il n'en est pas moins vrai que le Parlement a progressivement investi son domaine au point que le concept de « diplomatie parlementaire » a pu apparaître.

Le succès de cette notion ambiguë et trompeuse – parce que laissant à penser que se développe au sein du Parlement une diplomatie autonome ou parallèle – témoigne en réalité de la place croissante occupée par l'action internationale au sein des activités de l'Assemblée. Dans la réalité, l'action internationale des Parlements s'inscrit dans la continuité de la diplomatie d'État. Elle en est le complément et les députés en sont souvent les promoteurs ou les autorités chargées de l'expliquer.

La conjonction de plusieurs facteurs explique cette évolution :

— la construction européenne qui a rendu progressivement moins nette la séparation entre affaires intérieures et extérieures ;

— le phénomène de globalisation qui a montré que les problèmes rencontrés dans de nombreux domaines (environnement, santé, transports, télécommunications, mouvements migratoires, etc.) dépassaient largement les cadres nationaux ;

— la décolonisation, puis la démocratisation des pays de l'Europe centrale et orientale, qui ont eu pour conséquence de faire croître très fortement la demande en matière de coopération interparlementaire ;

— l'implication de plus en plus forte de la « société civile » dans les affaires publiques – y compris celles relevant de la sphère internationale – qui a contraint les parlements à s'engager dans le domaine des relations internationales afin de ne pas laisser le champ libre aux seules ONG dont la légitimité n'égalera jamais celle des assemblées élues.

II.– LES ACTEURS DE L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. – LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Personnalité politique parmi les plus importantes de la République, le Président de l'Assemblée nationale rencontre de très nombreux hôtes étrangers dans sa résidence de l'Hôtel de Lassay : chefs d'État ou de gouvernement

officiellement invités par la République, présidents d'assemblées parlementaires de pays étrangers, dirigeants d'organisations internationales, ambassadeurs en poste à Paris, opposants emblématiques de certains régimes, etc. À titre d'exemple, le Président de l'Assemblée nationale a accordé, en 2008, des entretiens à vingt-cinq présidents d'assemblées parlementaires, cinq chefs d'État ou de gouvernement et six personnalités diverses.

Le Président peut même convier certains hôtes à s'exprimer dans l'hémicycle (privilège réservé aux chefs d'État et de Gouvernement, au Secrétaire général des Nations Unies et au Président de la Commission européenne). Pourtant, jusqu'en 1993 (et à l'exception notable du Président américain Woodrow Wilson en 1919), il n'était pas dans les usages parlementaires qu'un chef d'État étranger s'exprimât à la tribune de l'Assemblée nationale. Mais M. Philippe Séguin, alors Président de l'Assemblée nationale, avec l'accord du Bureau, allait amorcer cette année-là, un revirement en invitant le roi d'Espagne à prononcer un discours dans l'hémicycle. Suivirent, entre autres, le Président américain Bill Clinton, le roi Hassan II du Maroc, le Premier ministre britannique Tony Blair, le Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan, le chancelier allemand Gerhard Schröder, le Président algérien Abdelaziz Bouteflika, le Président du Conseil espagnol Jose Luis Zapatero, le Président de la Commission européenne Jose Manuel Barroso. À ce jour, 16 personnalités étrangères se sont ainsi exprimées à la tribune de l'Assemblée nationale.

Le Président de l'Assemblée nationale peut aussi être parfois chargé de représenter le Président de la République à des cérémonies à l'étranger ou de mener en son nom des missions diplomatiques. En 1992, le Président de l'Assemblée nationale a ainsi porté un message au Japon pour dissiper le malentendu suscité par des propos du Premier ministre d'alors. De même, en 1995, le Président de l'Assemblée s'est rendu, à la demande du Président de la République, en Algérie en vue d'aider à mettre un terme au blocage des relations entre les deux pays.

Il peut également lancer de son propre chef des initiatives importantes dans le domaine des relations internationales, telle la conduite de missions à l'étranger. Ainsi, en 2009, le Président de l'Assemblée a eu un entretien avec le Président de la République populaire de Chine à l'occasion d'un déplacement à Pékin au cours duquel il a signé un accord de coopération interparlementaire avec l'Assemblée nationale populaire. Les présidents des groupes politiques de l'Assemblée participent à certaines de ces missions (en Turquie en 2005, au Proche-Orient en 2009). D'autres initiatives peuvent être citées : la réunion conjointe du Bundestag et de l'Assemblée nationale française dans l'hémicycle du Congrès au château de Versailles en janvier 2003 ou l'intervention du Président de l'Assemblée devant la Chambre des députés brésilienne en octobre 2009.

Enfin, il convient de signaler que, dans le domaine des relations interparlementaires, le Président de l'Assemblée nationale préside de droit

plusieurs délégations parlementaires auprès d'assemblées ou d'associations parlementaires internationales (Union interparlementaire, Assemblée parlementaire de la Francophonie), et à ce titre, participe à leurs sessions les plus importantes. Il a ainsi ouvert la XXXVème session annuelle de l'APF qui s'est tenue à Paris, à son invitation, en juillet 2009. En outre, des instances regroupant des Présidents d'assemblées se réunissent désormais régulièrement (réunion des Présidents d'assemblée parlementaire des États membres de l'Union européenne, réunion des Présidents d'assemblée parlementaire des pays composant le G8, réunion des Présidents d'assemblée des pays membres du dialogue euro-méditerranéen dit « 5+5 »).

2.– LE BUREAU DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Placée sous l'autorité d'un vice-président de l'Assemblée, une délégation chargée des relations internationales a été instituée depuis plusieurs années, au sein du Bureau de l'Assemblée nationale.

Son rôle principal consiste à instruire les décisions du Bureau relatives au programme annuel de déplacements et de réceptions des groupes d'amitié et à valider les actions de coopération envisagées auprès de parlements étrangers.

3.– LES COMMISSIONS

La commission des affaires étrangères constitue évidemment l'élément central de l'activité internationale de l'Assemblée. Ses principales activités consistent à :

- examiner les projets de loi autorisant la ratification de traités et d'accords internationaux ;
- auditionner des personnalités françaises et étrangères ;
- créer des missions d'information sur des questions relevant des relations internationales ou de la politique extérieure de la France (à titre d'exemples, ont été ainsi récemment créées des missions d'information portant sur la situation au Kosovo, l'Union méditerranéenne, l'Iran et l'équilibre géopolitique au Moyen-Orient, la politique africaine de la France) ;
- donner son avis sur les groupes d'amitié et les groupes d'études à vocation internationale qu'il est envisagé de créer.

Mais il n'y a pas de monopole de la commission des affaires étrangères sur les questions internationales. La commission des finances examine ainsi les crédits affectés aux missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement » et « Prêts à des États étrangers », la commission de la défense est compétente pour les questions stratégiques, la commission des affaires économiques pour les problèmes liés au commerce extérieur et c'est la

commission des lois qui a examiné en 2006, la dernière loi relative à la politique migratoire de la France.

Enfin, la commission des affaires européennes, outre ses attributions relatives à l'examen des actes communautaires, étudie également les questions portant sur la politique extérieure de l'Union et celles concernant son élargissement.

4.– LES GROUPES D'AMITIÉ ET LES GROUPES D'ÉTUDES À VOCATION INTERNATIONALE

Au nombre de 165, les groupes d'amitié constituent l'élément clé des relations interparlementaires bilatérales. Leur but premier est en effet de tisser des liens entre parlementaires français et étrangers.

Les groupes d'amitié auditionnent à Paris diverses personnalités : ambassadeurs représentant le pays du Parlement ami, diplomates, universitaires, journalistes et spécialistes de la géopolitique, de l'économie ou de la culture du pays. Ils organisent des missions auprès du Parlement homologue et des réceptions de délégations parlementaires étrangères. Ils peuvent enfin servir de point d'appui à des actions de coopération interparlementaire ou de coopération décentralisée.

Trois critères sont retenus pour l'agrément des groupes d'amitié : existence d'un parlement, existence de relations diplomatiques avec la France, appartenance du pays considéré à l'ONU. Les groupes d'études à vocation internationale (GEVI) institués en 1981 permettent d'offrir un cadre adapté à la situation des pays ne remplissant pas tous les critères exigés pour pouvoir créer un groupe d'amitié. Ils sont aujourd'hui au nombre de neuf.

III.– TYPOLOGIE DES ACTIVITÉS INTERNATIONALES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1.– LES ACTIVITÉS CLASSIQUES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE APPLIQUÉES À LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

L'Assemblée nationale a progressivement investi la sphère des questions internationales au point que celles-ci ne sont plus souvent considérées comme une matière spécifique. L'Assemblée exerce donc dans ce domaine l'ensemble de ses attributions traditionnelles :

- elle vote les lois autorisant la ratification des traités ;
- elle adopte les crédits relatifs à la politique étrangère de l'État ;
- elle contrôle l'action du pouvoir exécutif dans ce domaine soit à l'occasion de déclarations du Gouvernement sur des thèmes de politique étrangère (celui-ci peut même engager sa responsabilité à l'issue

d'un tel débat comme ce fut le cas en 1991 au moment de la première guerre du Golfe), soit par les questions posées par les députés (en 2008, 21 questions au Gouvernement et plus de 400 questions écrites concernaient le ministre des affaires étrangères), soit en créant des commissions d'enquête sur des sujets internationaux (telle celle portant en 2007 sur les conditions de la libération des infirmières et du médecin bulgares et sur les récents accords franco-libyens) ou des missions d'information.

Par ailleurs, depuis la révision constitutionnelle de 2008, le Parlement doit donner son autorisation à toute prolongation au-delà de quatre mois d'une intervention des forces armées françaises à l'étranger, l'Assemblée nationale statuant en dernier ressort en cas de désaccord avec le Sénat. Il peut apparaître paradoxal de présenter cette nouvelle disposition dans les attributions classiques de l'Assemblée nationale appliquées à la politique étrangère mais il faut souligner que, s'il s'agit pour la France, d'une prérogative nouvelle accordée à son Parlement, il n'en est pas de même pour beaucoup de parlements étrangers qui disposaient déjà d'un pouvoir de ce type depuis de nombreuses années.

2.– LES ACTIVITÉS INTERNATIONALES SPÉCIFIQUES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Elles sont de plusieurs ordres :

- *la conduite des relations interparlementaires* qui s'établissent soit dans un cadre bilatéral par le biais des groupes d'amitié, soit dans le cadre multilatéral de l'Union interparlementaire, organisme créé en 1889 et regroupant aujourd'hui les parlements de plus de 153 pays ;
- *la mise en œuvre de la coopération interparlementaire* qui permet à l'Assemblée nationale d'apporter une aide technique aux parlements qui sollicitent son appui ;
- *la participation de l'Assemblée nationale aux travaux d'assemblées parlementaires internationales* dont elle est membre : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN), Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE), Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM), Assemblée parlementaire de la Méditerranée (APM), ou observateur : Assemblée parlementaire de la Coopération économique de la mer Noire (APCEMN) ;
- *la participation de l'Assemblée nationale aux mécanismes d'observation des élections.* Aujourd'hui de très nombreuses élections sont, à la demande des autorités du pays concerné, observées par la communauté internationale.

Institution emblématique de la démocratie, l'Assemblée nationale a un rôle naturel à jouer dans ce processus d'observation et ce d'autant plus que les élus qui la composent, connaissent mieux que quiconque les rouages des processus électoraux.

Pour que l'Assemblée nationale participe à une observation d'élection, plusieurs critères doivent être réunis :

- il faut que les autorités du pays en cause en aient fait la demande expresse soit directement auprès d'elle, soit via l'ambassade de France, soit via diverses organisations internationales (ONU, Union européenne, Conseil de l'Europe, etc.) ;
- il faut ensuite que les élections soient libres et soumises à la règle du suffrage universel, ce qui implique le respect du principe « un homme, une voix », l'existence du multipartisme, l'existence d'une presse libre et indépendante et un accès libre et égal aux médias. En général, ces principes sont proclamés dans tous les États ; un des buts de la mission sera d'en vérifier la réalité ;
- l'importance politique du scrutin est également prise en compte. Critère hautement subjectif qui fait entrer en ligne de compte des éléments tels que la valeur historique ou symbolique du scrutin, les relations entretenues avec le pays concerné, le caractère disputé du scrutin et les risques de fraudes qui peuvent y être attachés ;
- il faut de surcroît recueillir l'avis favorable du ministère des affaires étrangères ;
- il faut enfin que soit garantie la possibilité de suivre sans contrainte les opérations de vote.
- L'Assemblée nationale française est de plus en plus fréquemment sollicitée pour participer à des missions d'observation d'élections. Depuis le début des années 1990, des députés ont ainsi été présents dans près de 200 missions.

Fiche n° 60

La coopération interparlementaire

Points-clés

L'Assemblée nationale est confrontée à une demande croissante de coopération émanant, principalement, des pays du Sud et de l'Est.

Elle intervient soit dans un cadre multilatéral (en participant à des programmes initiés par des bailleurs de fonds internationaux, ou après avoir remporté des appels d'offres de l'Union européenne), soit dans un cadre bilatéral. Son action prend alors principalement la forme de stages, de séminaires ou d'ateliers organisés tant à Paris qu'à l'étranger.

☞ *Voir également la fiche 59*

La coopération interparlementaire constitue depuis 1989 un des axes privilégiés de l'action internationale de l'Assemblée nationale.

I.– UNE DEMANDE CROISSANTE

La coopération interparlementaire consiste pour l'Assemblée nationale à apporter une aide technique au fonctionnement des parlements qui sollicitent son appui. Elle contribue ainsi à l'établissement ou au renforcement de l'État de droit.

Elle s'exerce exclusivement au profit de parlementaires et d'administrations parlementaires.

L'avènement de nouvelles démocraties dans différentes régions du monde, allié à la permanence et à l'étendue des besoins des assemblées des pays du Sud, a conduit les assemblées de ces divers pays à se tourner vers les parlements dotés d'une plus longue expérience démocratique et de moyens de fonctionnement plus importants.

Dans ce contexte, l'Assemblée nationale française est de plus en plus sollicitée. Elle reçoit ainsi, chaque année, au titre de la coopération technique entre les parlements près de quarante délégations étrangères ; réciproquement,

plus d'une trentaine d'actions sont organisées à l'étranger, conduites par des députés ou des fonctionnaires de l'Assemblée nationale.

Sa stratégie consiste à rechercher des actions de coopération pouvant s'inscrire dans la durée (programmes pluriannuels financés soit par des bailleurs de fonds internationaux, soit par le ministère des affaires étrangères et ses postes diplomatiques, séminaires régionaux annuels) plutôt que des opérations ponctuelles.

De manière générale l'aide apportée par l'Assemblée nationale est plus souvent de nature technique que d'ordre politique (ce qui signifie que le soutien porte principalement sur l'organisation du Parlement, de ses organes et de leurs travaux et plus rarement sur l'assistance au travail législatif proprement dit, c'est-à-dire à l'élaboration d'un projet de loi donné). De même, cette aide est essentiellement intellectuelle, les possibilités de soutien matériel étant fortement contraintes par le statut de l'Assemblée nationale.

II.– DES INTERVENTIONS VARIÉES

1. – LES ACTIONS À CARACTÈRE MULTILATÉRAL

Intervenant depuis 1996 dans le domaine de la coopération interparlementaire multilatérale (date à laquelle la Commission européenne lui avait confié la conduite d'un projet TACIS d'appui à la Douma russe), l'Assemblée nationale dispose d'une expérience reconnue par les acteurs internationaux de la coopération et de l'aide au développement.

Les actions de cette nature sont initiées soit par des accords de gré à gré conclus avec des organisations internationales (Nations Unies, Banque mondiale), soit à l'issue d'appels d'offres.

L'Assemblée nationale s'est ainsi vu confier par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) la conduite d'actions à destination de divers parlements :

- avec le Sénat et sous l'autorité du ministère français des affaires étrangères, elle a participé à la mise sur pied du Parlement d'Afghanistan qui s'est traduite en particulier par la formation tant à Paris qu'à Kaboul des premiers fonctionnaires parlementaires du nouveau régime ;
- elle prend également une part importante à diverses actions de coopération lancées auprès de plusieurs parlements tels ceux de l'Union des Comores, du Liban, du Burkina Faso, du Mali, du Niger, d'Algérie, etc.

L'Assemblée nationale a par ailleurs la charge de programmes à long terme émanant de l'Union européenne.

Dans un passé récent, elle a ainsi conduit des programmes destinés à la Douma russe, à la Diète polonaise et au Parlement de Madagascar ; elle a également piloté un programme spécifique de jumelage avec la Chambre des députés de Roumanie et a aidé, à travers deux programmes successifs de l'Union européenne, le Kosovo à mettre sur pied son Parlement national (de 2005 à 2008).

L'Assemblée nationale a également participé de 2006 à 2008, aux côtés du ministère de la justice, de l'École nationale de la magistrature et de la Maison du droit franco-vietnamienne, à un programme de soutien institutionnel au Vietnam, comprenant notamment une assistance technique à la modernisation des procédures en usage à l'Assemblée nationale vietnamienne.

Depuis 2008, elle pilote en compagnie du Sénat français et de l'Assemblée nationale de Hongrie, un programme de jumelage avec le Parlement de Moldavie.

Cette constitution de consortiums alliant plusieurs parlements de pays membres de l'Union dans la conduite de projets est une des spécificités des programmes européens. Par le passé, l'Assemblée nationale a ainsi été amenée à collaborer avec les Cortès, le Bundestag, la Chambre des Représentants de Belgique et l'Assemblée nationale de Slovénie.

2. – LES ACTIONS À CARACTÈRE BILATÉRAL

a) Les actions conduites en France

L'Assemblée nationale organise des visites de travail de parlementaires étrangers et des stages pour les fonctionnaires parlementaires. Ces visites et stages peuvent être à caractère général ou porter sur des thèmes précis concernant tant le cœur de l'activité parlementaire (organisation de la séance publique, travail en commission, procédure législative, contrôle de l'action gouvernementale, élaboration des comptes rendus) que d'autres aspects importants du fonctionnement d'une assemblée (gestion financière, ressources humaines, bibliothèque et documentation, archives, protocole, sécurité, technologies de l'information, communication). Elle a également développé des modules de formation sur la procédure d'accueil des nouveaux députés en début de législature.

En outre, dans de nombreux cas, sont ménagés pour les représentants des parlements étrangers des contacts et des entretiens avec le Sénat, le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État, le secrétariat général du Gouvernement et avec les ministères dont l'activité les intéresse particulièrement.

Par ailleurs, depuis 1995, en collaboration avec le Sénat et dans le cadre des « Cycles internationaux spécialisés d'administration publique » organisés par l'École nationale d'administration, l'Assemblée nationale met sur pied chaque année un cycle de formation sur l'organisation du travail parlementaire réunissant

une trentaine de députés et fonctionnaires parlementaires francophones issus d'une quinzaine de pays, dont les frais de voyage et d'hébergement sont pris en charge par le ministère français des affaires étrangères. Cette formule présente en particulier l'avantage de permettre une confrontation de différentes expériences nationales.

À compter de 2010, un cycle en langue anglaise devrait également être organisé.

Enfin, l'Assemblée organise chaque année une session de formation spécifiquement destinée au personnel des Nations Unies chargé de conduire ou d'accompagner des programmes de soutien aux parlements.

b) Les actions conduites à l'étranger

L'Assemblée nationale réalise dans le cadre de la coopération des missions diverses :

— missions d'évaluation des besoins d'un parlement souhaitant l'appui de l'Assemblée nationale permettant généralement de définir un programme de coopération à moyen terme (Haïti, République centrafricaine, Bolivie, Madagascar, Liban, Mali) ;

— missions d'assistance technique consistant à envoyer dans un parlement étranger un ou plusieurs fonctionnaires chargés d'apporter une aide ou des conseils en vue de résoudre des problèmes précédemment identifiés ;

— missions d'information ou de formation réalisées au profit de parlementaires et de fonctionnaires parlementaires étrangers par des parlementaires ou des fonctionnaires français. Ces actions peuvent prendre la forme de séminaires bilatéraux destinés aux députés et fonctionnaires d'un seul parlement. L'Assemblée nationale organise également des séminaires régionaux destinés aux fonctionnaires de plusieurs parlements (c'est ainsi que chaque année depuis 1996 l'Assemblée nationale organise avec le ministère des affaires étrangères un séminaire destiné aux fonctionnaires des parlements d'Afrique subsaharienne et depuis 2005 un séminaire destiné à leurs collègues des parlements du Maghreb et du Liban).

En revanche, l'Assemblée nationale ne peut, pour des raisons juridiques liées à son statut, financer l'équipement en matériel neuf de ses partenaires, quelles que soient l'importance et l'urgence de leurs besoins.

III.– UNE STRUCTURE ADMINISTRATIVE SPÉCIALISÉE

Au sein du service des affaires internationales et de défense de l'Assemblée nationale, une division est spécifiquement chargée de la coopération interparlementaire.

Agissant sous l'autorité du Président de l'Assemblée nationale et de la délégation du Bureau de l'Assemblée chargée des activités internationales, elle s'efforce d'apporter une réponse rapide et circonstanciée aux besoins exprimés par les parlements qui la saisissent. À cette fin, la division de la coopération interparlementaire utilise le savoir-faire de tous les fonctionnaires de l'Assemblée nationale.

Fiche n° 61

Les groupes d'amitié

Points-clés

Les groupes d'amitié de l'Assemblée nationale regroupent les députés qui ont un intérêt particulier pour un pays étranger. Leur but premier est de tisser des liens entre parlementaires français et étrangers ; ils sont également des acteurs de la politique étrangère de la France et des instruments du rayonnement international de l'Assemblée nationale.

Leur agrément par le Bureau de l'Assemblée est obligatoire et soumis à conditions. Lorsqu'il n'est pas possible de créer un groupe d'amitié avec un État internationalement reconnu, le Bureau peut agréer un groupe d'études à vocation internationale disposant des mêmes moyens administratifs et financiers.

La principale activité des groupes d'amitié est l'organisation de missions auprès du parlement homologue et de réceptions de délégations parlementaires étrangères. Ces missions et réceptions doivent avoir été préalablement autorisées par le Bureau de l'Assemblée nationale, qui fixe leur programme annuel. Les groupes d'amitié peuvent également recevoir des personnalités étrangères et servir de point d'appui à des actions de coopération interparlementaire ou de coopération décentralisée.

☞ *Voir également la fiche 59*

I.– RÔLE ET MOYENS DES GROUPES AGRÉÉS

1. – RÔLE

Le rôle traditionnel d'un groupe d'amitié consiste, comme son nom l'indique, à tisser un réseau de liens personnels entre les parlementaires français, leurs homologues étrangers et les acteurs de la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays concerné. Les échanges d'informations ainsi favorisés complètent utilement ceux qui s'inscrivent dans le cadre diplomatique.

Au-delà de cette vocation première, les groupes d'amitié sont, de plus en plus, associés à la politique étrangère de la France, leurs missions ou réceptions pouvant contribuer à réactiver ou à enrichir les relations avec le pays concerné. Dans le même sens, la fréquente présence du ou des présidents de groupes d'amitié concernés lors des voyages du Président de la République à l'étranger illustre l'importance reconnue à la dimension parlementaire des relations bilatérales.

Enfin, les groupes d'amitié jouent un rôle croissant dans la politique de relations internationales de l'Assemblée nationale. À ce titre, ils peuvent être associés au programme de réception à l'Assemblée des hautes personnalités étrangères, ou à l'organisation de colloques internationaux. Les groupes d'amitié sont également de plus en plus sollicités pour servir de point d'appui aux actions de coopération interparlementaire engagées par l'Assemblée nationale au bénéfice de parlements étrangers.

En pratique, seule leur appellation distingue les groupes d'études à vocation internationale des groupes d'amitié, les premiers étant soumis aux mêmes règles et bénéficiant des mêmes moyens que les seconds. Groupes d'amitié et groupes d'études à vocation internationale constituent les groupes agréés, leur constitution étant soumise à l'agrément du Bureau de l'Assemblée nationale.

2. – MOYENS

Chaque groupe agréé bénéficie du concours d'un secrétaire administratif, désigné parmi les fonctionnaires de l'Assemblée nationale qui se sont portés volontaires pour exercer ces fonctions en plus de leurs tâches administratives habituelles. Le rôle du secrétaire administratif est d'assister le président dans tous les aspects du fonctionnement du groupe : à ce titre, il se chargera notamment de l'organisation des activités du groupe (dont les missions et les réceptions), de l'envoi des convocations et de l'établissement des comptes rendus.

Les groupes agréés bénéficient également de moyens financiers. Chaque année, un crédit permet de financer, dans les limites établies par les règles exposées *infra*, les missions et réceptions préalablement autorisées par le Bureau sur proposition de sa délégation chargée des activités internationales, ainsi que des réceptions en l'honneur d'ambassadeurs ou de personnalités étrangères.

II.– RÈGLES D'AGRÉMENT

On distinguera les critères mis en œuvre et la procédure suivie.

1. – CRITÈRES D'AGRÉMENT

Trois critères ont été définis, depuis 1981, pour l'agrément des groupes d'amitié :

- existence d'un parlement ;
- existence de relations diplomatiques avec la France ;
- appartenance du pays considéré à l'ONU, étant entendu que l'absence du dernier de ces critères n'a fait pas obstacle à la constitution de groupes d'amitié avec certains pays (comme la Suisse, devenue membre de

l'ONU seulement en 2002) et qu'il est de tradition d'agréer un groupe France-Québec.

Les groupes d'études à vocation internationale (GEVI) ont été créés en 1981 pour offrir un cadre adapté à la situation des pays qui ne satisfont pas à au moins une des trois conditions en principe exigées pour pouvoir créer un groupe d'amitié. Même s'il existe quelques groupes d'amitié de création ancienne ne remplissant pas ces trois conditions, la formule du GEVI permet notamment d'exprimer un changement d'appréciation lié à l'évolution de la situation du pays concerné. Elle est réservée aux pays souverains internationalement reconnus, à l'exception du GEVI sur Taiwan et de celui sur les Territoires autonomes palestiniens.

2. – PROCÉDURES D'AGRÉMENT

Les règles fixées par le Bureau en la matière sont les suivantes :

- aucun groupe d'amitié ne peut se constituer préalablement à la décision d'agrément par le Bureau ;
- lors de sa première réunion (*cf. infra*), la délégation du Bureau chargée des activités internationales examine la liste des groupes d'amitié agréés sous la précédente législature et propose sa reconduction, avec ou sans modifications, le Bureau statuant sur cette proposition.

La délégation examine ensuite les demandes d'agréments présentées au cours de la législature par les députés et saisit pour avis, si elle le juge opportun, la commission des affaires étrangères ; lorsqu'il s'agit d'un nouveau groupe d'études à vocation internationale, l'avis de la commission des affaires étrangères est obligatoire et toujours suivi.

III.– PROCÉDURE DE RECONSTITUTION DES GROUPES D'AMITIÉ AU DÉBUT D'UNE NOUVELLE LÉGISLATURE

Les étapes successives de cette procédure sont décrites ci-après :

- lors de sa première réunion de la législature, la délégation du Bureau chargée des activités internationales confirme les règles applicables aux groupes agréés, arrête leur liste (en partant de celle des groupes agréés sous la précédente législature) et opère, à la représentation proportionnelle au plus fort reste, la répartition numérique des présidences entre les groupes politiques en distinguant quatre grandes zones géographiques (Europe, Afrique, Amériques, Asie et Océanie) ;
- réunis à l'initiative du président de la délégation, les représentants des groupes politiques procèdent à la répartition par pays des présidences ;

– en réponse à une demande faite par le président de la délégation, les groupes politiques communiquent les noms des titulaires des présidences qui leur ont été attribuées, étant précisé qu'un député ne peut détenir qu'une seule présidence de groupe d'amitié ;

– les députés sont invités à faire connaître les groupes agréés auxquels ils souhaitent appartenir en remplissant un formulaire ;

– les présidents de groupes agréés reçoivent la liste des membres de leur groupe. Il leur appartient alors de convoquer, avec l'aide du secrétaire administratif qui leur a été affecté, la réunion de constitution.

IV.– DÉSIGNATION DES MEMBRES DES BUREAUX DES GROUPES AGRÉÉS

Le bureau d'un groupe d'amitié comprend, outre le président du groupe, des vice-présidents et des secrétaires parlementaires.

Le nombre de vice-présidents est déterminé à la fois en fonction de l'effectif total du groupe d'amitié et de celui des groupes politiques de l'Assemblée, ceux de ces groupes dont le nombre de membres dépasse un certain seuil ayant droit à des vice-présidences supplémentaires.

En revanche, le nombre de secrétaires parlementaires, compris entre 6 et 10, dépend seulement de l'effectif du groupe d'amitié.

Un député ne peut détenir qu'une présidence et un nombre maximum de vice-présidences de groupes agréés variant en fonction de l'effectif de son groupe politique, le plafond de cumul étant plus élevé pour les membres des groupes dont l'effectif est inférieur à un certain seuil.

V.– PRÉSENTATION DES ACTIVITÉS DES GROUPES AGRÉÉS ET DES RÈGLES LES RÉGISSANT

On trouvera ci-après une présentation synthétique des principales catégories d'activités des groupes agréés et des règles qui leur sont applicables.

1. – MISSIONS ET RÉCEPTIONS

Les missions dans le pays concerné et les réceptions de délégations de son parlement constituent le « noyau dur » des activités des groupes agréés. Compte tenu de leur coût, elles sont encadrées par des règles définies par le Bureau et confirmées à chaque début de législature :

– le nombre de missions et réceptions est limité à un échange (une mission et une réception) par groupe au cours d'une même législature, sauf pour les pays limitrophes de la France ; en pratique, le nombre effectif de

missions et de réceptions autorisées est fixé en tenant compte des ressources disponibles ;

- le nombre de participants aux missions est fixé à 7 députés en Europe et 6 députés hors d'Europe, ce nombre étant ramené à 4 pour les missions effectuées dans les pays lointains. Les mêmes limites s'appliquent à l'effectif des délégations reçues en France. Pour chacun de ces effectifs, une répartition préétablie des places entre les groupes politiques est décidée par le Bureau ;
- les dépenses afférentes aux missions et réceptions sont réparties selon la règle suivante : la délégation invitée règle les frais de transport exposés pour se rendre dans le pays hôte et celui-ci prend à sa charge ses frais de séjour. Il est toutefois possible, lorsque les règles appliquées par le Parlement homologue l'imposent, de recourir à un régime financier dérogatoire dans le cadre duquel la délégation qui se déplace supporte toutes les dépenses afférentes à ce déplacement ;
- les demandes de mission et de réception doivent être approuvées par la délégation chargée des activités internationales, puis par le Bureau ; en pratique, les présidents de groupe d'amitié et de GEVI sont invités, en fin d'année, à faire connaître leurs souhaits ; avant de solliciter l'organisation d'une mission, un groupe doit s'être assuré que le Parlement homologue est prêt à la recevoir et, le cas échéant, à prendre en charge les dépenses correspondantes. Les demandes doivent également respecter une règle d'alternance entre missions et réceptions. La délégation établit une proposition de programme des missions et réceptions en tenant notamment compte des derniers échanges effectués, du niveau d'activité du groupe et du contexte des relations diplomatiques et parlementaires avec le pays concerné ;
- les réceptions se déroulent généralement en deux temps, sur une durée de trois à six jours : à Paris d'abord, où sont organisés des entretiens politiques au niveau parlementaire et ministériel, et en province, ensuite, souvent dans la circonscription du président du groupe ou dans celle d'un vice-président, qui trouvent là l'occasion de faire connaître les principales réalisations de leur région. Dans tous les cas, ces programmes prennent en compte les souhaits des délégations invitées, mais aussi le contexte des relations économiques et culturelles avec le pays concerné ;
- les programmes des missions de députés français à l'étranger sont en principe également bâtis sur le même schéma. Y font toutefois exception les échanges avec l'Allemagne et le Royaume-Uni : ayant lieu tous les ans, ces échanges, d'une durée limitée à deux ou trois jours, sont principalement consacrés à des réunions de travail sur un ou plusieurs thèmes d'intérêt commun définis à l'avance ;

– les missions à l'étranger des groupes d'amitié français donnent lieu à un rapport publié dans la collection des « documents d'information de l'Assemblée nationale ».

Par ailleurs, les présidents de groupes agréés peuvent également solliciter la prise en charge de réceptions organisées en l'honneur des ambassadeurs étrangers en France, de parlementaires étrangers, de membres de l'exécutif, ou d'autres personnalités du pays concerné en visite en France.

2. – ENTRETIENS ET CONTACTS DIVERS AVEC DES PERSONNALITÉS ÉTRANGÈRES OU FRANÇAISES

Les auditions d'ambassadeurs, de diplomates du Quai d'Orsay, de spécialistes français ou étrangers du pays concerné ou encore de responsables d'associations actives dans ce pays permettent d'améliorer l'information des membres du groupe et contribuent à resserrer les liens entre la France et le pays concerné.

3. – PARTICIPATION À LA POLITIQUE DE COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE

Les présidents des groupes d'amitié, par fonction bien placés pour appréhender les besoins des assemblées homologues, peuvent être à l'origine d'actions de coopération menées par l'Assemblée nationale. En tout état de cause, ils sont systématiquement sollicités pour participer à ces actions, qu'elles soient multilatérales ou bilatérales : réceptions de députés et fonctionnaires parlementaires étrangers en visite de travail à Paris, participation aux missions de formation et d'information menées dans un parlement étranger.

4. – COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Pour donner une dimension territoriale aux liens qui s'instaurent au travers d'un groupe agréé, il y a lieu de favoriser l'établissement de relations entre des collectivités locales françaises et étrangères situées dans les circonscriptions du président ou de membres du groupe avec des collectivités du pays en cause. Ces relations de coopération décentralisée peuvent notamment prendre la forme de jumelages entre villes de dimension comparable.

Cette énumération des activités des groupes agréés n'est certainement pas exhaustive. Leurs présidents peuvent prendre toute initiative qu'ils jugent appropriée pour atteindre les objectifs du groupe. Dans les pays concernés, la francophonie peut également être un domaine d'action privilégié des groupes d'amitié.

Fiche n° 62

La présence de l'Assemblée nationale dans les institutions internationales

Points-clés

L'Assemblée nationale participe aux travaux de plusieurs assemblées parlementaires internationales.

Elle constitue à cette fin des délégations, rassemblant pour la plupart des députés et des sénateurs, qui disposent d'un secrétariat administratif assuré par des fonctionnaires parlementaires et de moyens financiers qui leur sont alloués par les questeurs et leur permettent de financer la participation de leurs membres aux travaux de l'assemblée parlementaire internationale.

☞ *Voir également la fiche 59*

I.– LES ASSEMBLÉES OU ORGANISATIONS PARLEMENTAIRES INTERNATIONALES À VOCATION MONDIALE OU THÉMATIQUE

1. – L'UNION INTERPARLEMENTAIRE (UIP)

L'Union interparlementaire, qui est l'organisation mondiale des parlements des États souverains, est la plus ancienne des institutions internationales à caractère politique. Elle a en effet été créée en 1889.

Le groupe français de l'UIP comprend 50 députés et 50 sénateurs. Le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale sont, conjointement, présidents de droit du groupe français. Toutefois, dans les faits, la direction de ce groupe est assurée par un président exécutif désigné par l'assemblée générale du groupe qui est alternativement un député et un sénateur. Les postes du comité directeur sont répartis à parts égales entre l'Assemblée nationale et le Sénat et les deux assemblées supportent chacune la moitié des charges de fonctionnement.

Statutairement, ce groupe a pour mission de représenter le Parlement français auprès de l'Union interparlementaire (notamment lors de ses deux conférences plénières annuelles) et de contribuer à la réalisation des objectifs de celle-ci.

2. – L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE (APF)

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie a été créée, en 1967, à Luxembourg sous le nom d'Association internationale des parlementaires de langue française. Elle réunit les parlementaires issus de 65 parlements ou organisations interparlementaires membres ou associés, et de 18 parlements observateurs.

La section française de l'APF comprend 150 membres, 90 députés et 60 sénateurs, répartis proportionnellement suivant les effectifs des groupes parlementaires dans chaque assemblée. Les présidents des groupes d'amitié avec les pays francophones constitués à l'Assemblée nationale et au Sénat en sont membres de droit. Le Président de l'Assemblée nationale est président de droit de la section française, qui est effectivement dirigée par un président délégué qu'il désigne parmi les députés. Les frais de fonctionnement de la section sont supportés à parts égales entre les deux assemblées, l'Assemblée nationale prenant seule à sa charge les dépenses de fonctionnement courant de l'APF (courrier, téléphone…).

La section française est représentée dans les différentes instances de l'APF (bureau, commissions, réseau SIDA, réseau des femmes parlementaires) et participe annuellement aux deux réunions du bureau, à l'Assemblée plénière ainsi qu'aux missions d'observation électorale et aux séminaires parlementaires organisés par l'APF. L'APF étant divisée en quatre régions géographiques, la section française est membre de la région Europe.

II.– LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES INTERNATIONALES À VOCATION RÉGIONALE

1. – L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE (APCE)

Première assemblée européenne dans l'histoire du continent, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se compose de 318 délégués titulaires (et autant de suppléants) issus de 47 pays.

La délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe compte 36 membres, soit 18 titulaires et 18 suppléants. Parmi ces membres, 24 sont désignés par l'Assemblée nationale et 12 par le Sénat. Son président est élu par la délégation au début de chaque législature. Le budget de la délégation est alimenté par des contributions des deux assemblées (deux tiers du budget étant à la charge de l'Assemblée nationale et un tiers à celle du Sénat).

Les membres de la délégation participent aux quatre sessions plénières annuelles de l'APCE qui se déroulent à Strasbourg ainsi qu'aux réunions des dix commissions. La délégation est également représentée aux réunions de la Commission permanente (4 réunions par an) et du bureau.

2. – L'ASSEMBLÉE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE (UEO)

Créée dès 1954 par le Traité de Bruxelles modifié, l'Assemblée de l'UEO a son siège à Paris. Siégeant deux fois par an en session plénière, elle peut aussi tenir des sessions extraordinaires et organiser des réunions dans les pays membres. D'une manière générale, l'Assemblée délibère de toutes les questions relevant du Traité de Bruxelles modifié ; elle a ainsi facilité la réalisation de certains projets dans de nombreux domaines, par exemple celui de l'observation spatiale. À la suite du transfert des activités opérationnelles de l'UEO à l'Union européenne en 2000, elle remplit les fonctions d'Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense et se concentre sur la politique européenne de sécurité et de défense.

La délégation française à l'APCE est également celle qui représente le Parlement français à l'Assemblée de l'UEO. Outre les deux sessions plénières, elle participe aux réunions des instances de l'Assemblée (bureau, comité des Présidents, commission permanente) et à celles des six commissions.

3. – L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE L'OTAN (AP-OTAN)

L'Assemblée parlementaire de l'OTAN réunit des délégations de parlementaires des 28 pays membres de l'Alliance atlantique et de 14 parlements associés. Elle comprend cinq commissions permanentes et se réunit deux fois par an en session plénière. Elle assure le lien entre les assemblées législatives et l'organisation internationale en vue de favoriser le débat démocratique sur les orientations et les politiques mises en œuvre dans le cadre de l'Alliance.

La délégation française comprend 18 membres titulaires (11 députés et 7 sénateurs) et autant de suppléants. Chaque assemblée prend en charge les dépenses afférentes aux déplacements de ses représentants.

4. – L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE (AP-OSCE)

L'Assemblée parlementaire de l'OSCE est issue de la Conférence de Madrid des 2 et 3 avril 1991. Conformément aux dispositions de son Règlement, elle doit remplir plusieurs missions : évaluer la mise en œuvre des objectifs poursuivis par l'organisation, débattre des sujets traités par le Conseil ministériel et par les réunions des chefs d'État et de gouvernement, développer et promouvoir des mécanismes pour la prévention et le règlement des conflits, enfin, favoriser le renforcement et la consolidation des institutions démocratiques dans les États participants. Elle compte 320 parlementaires.

La délégation française, commune aux deux assemblées, comprend 13 membres, soit 8 députés et 5 sénateurs, chaque assemblée prenant en charge les dépenses afférentes aux déplacements de ses représentants. Elle participe aux trois réunions annuelles (une de cinq jours, en juillet, dans une ville d'un État

membre, une de quatre jours à l'automne consacrée, entre autres, au Forum méditerranéen, et la session d'hiver de deux jours, en février, à Vienne) ainsi qu'à celles des trois commissions.

5. – L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EURO-MÉDITERRANÉENNE (APEM)

L'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne réunit les délégations des parlements des trente-sept pays membres du partenariat euro-méditerranéen, fondé par la conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères à Barcelone, les 27 et 28 novembre 1995. Issue de la transformation du Forum parlementaire euro-méditerranéen créé en 1998, elle a tenu sa session inaugurale à Athènes en mars 2004.

Elle est composée de 240 membres, représentant à parité les parlements de l'Union européenne et les parlements des pays partenaires de la Méditerranée. Les dix pays partenaires (Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Israël, Autorité palestinienne, Jordanie, Liban, Syrie, Turquie) sont représentés par 120 membres. Les parlements nationaux des vingt-sept pays de l'Union européenne sont représentés par 75 membres, le Parlement européen par 45 membres.

La délégation française, comprenant 3 membres (deux députés et un sénateur), participe aux deux sessions plénières annuelles et aux réunions des trois commissions et groupes de travail chargés de suivre les trois volets politique, économique et culturel du partenariat euro-méditerranéen.

6. – L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA MÉDITERRANÉE (APM)

L'Assemblée parlementaire de la Méditerranée est issue de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée (CSCM), organe subsidiaire de l'Union interparlementaire qui a fonctionné de 1992 à 2005. L'APM a été formellement créée en février 2005 à Nauplie (Grèce) par la IVème et dernière CSCM plénière et a tenu sa session inaugurale à Amman en septembre 2006.

Elle comporte 22 pays, dont 19 pays riverains de la Méditerranée et trois pays assimilés (Jordanie, Macédoine et Portugal).

L'objet de l'APM est de développer la coopération entre ses membres en se saisissant des questions d'intérêt commun afin de renforcer la confiance entre les États de la Méditerranée, de contribuer à la sécurité et à la stabilité régionales et de favoriser un développement harmonieux des pays méditerranéens dans un esprit de partenariat.

Les délégations nationales à l'APM sont composées de 5 parlementaires. Par accord entre les Présidents des deux assemblées, il a été décidé que les sièges de la délégation française à l'APM seraient répartis à hauteur de 3 sièges pour l'Assemblée nationale et de 2 sièges pour le Sénat, le paiement de la contribution étant effectué dans les mêmes proportions.

7. – L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA MER NOIRE

L'Assemblée nationale participe en tant qu'observateur aux travaux de l'Assemblée parlementaire de la mer Noire.

LA COMMUNICATION

Fiches

63. La communication à l'Assemblée nationale

64. Les relations avec la presse

65. Le site Internet de l'Assemblée nationale

66. La Chaîne Parlementaire (LCP - Assemblée nationale et Public Sénat)

67. Le Parlement des enfants

Fiche n° 63

La communication à l'Assemblée nationale

Points-clés

Plutôt que de « communication », il serait préférable de parler « des communications » à l'Assemblée nationale. En effet, l'Assemblée nationale est simultanément perçue par les citoyens comme un monument historique, une institution de la République et comme un lieu privilégié de la vie politique française, ce qui implique des stratégies et des actions de communication diverses.

Définie par la délégation du Bureau chargée de la communication, la politique menée en la matière se décline donc en diverses activités telles que l'organisation des visites du Palais Bourbon, l'accès aux travaux et documents parlementaires, la mise à disposition d'un site Internet, le développement d'actions pédagogiques à destination des élèves de l'enseignement primaire et secondaire.

À ces initiatives s'ajoutent celles conduites dans le cadre de la communication interne.

☞ *Voir également les fiches 64 à 67 et 75*

En raison de son histoire et de son rôle, l'Assemblée nationale est perçue, en France, de multiples façons ; elle est en effet :

- un monument, avec sa façade, « la colonnade », son « hémicycle », l'Hôtel de Lassay, résidence de la Présidence, qui font partie du patrimoine de la Nation ;
- une assemblée délibérante, placée au cœur de la vie institutionnelle et des pouvoirs publics ;
- une assemblée politique, avec ses groupes, émanation des partis, lieu de débats entre majorité et opposition.

À cette communication tournée vers les citoyens s'ajoutent les exigences liées à la communication interne et destinée aux « usagers » de l'Assemblée nationale : députés, fonctionnaires parlementaires, membres du cabinet du Président, personnel des groupes politiques, assistants de députés.

L'Assemblée nationale n'est donc pas une, elle est multiple, et cette diversité des perceptions entraîne une multiplicité des actions de communication.

C'est le Bureau, à l'initiative de sa délégation chargée de la communication, et sous l'autorité du Président, qui définit la politique de communication de l'Assemblée nationale ; celle-ci est mise en œuvre par un service spécifique, le service de la communication et de l'information multimédia.

I.– LA COMMUNICATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, MONUMENT HISTORIQUE

À cette première image, correspond une première série d'actions de communication :

- l'Assemblée nationale se visite, et il revient aux services, au service de la communication en particulier, d'organiser ces visites avec les supports de communication qui leur sont liés : « Bienvenue à l'Assemblée », panneaux installés sur le parcours des visites pour expliquer les lieux et le fonctionnement de l'Assemblée, mise à disposition d'audio guides en français et en anglais ; elle peut aussi se visiter de façon virtuelle en consultant le site de l'Assemblée ; à ces visites « traditionnelles », il convient d'ajouter la participation de l'Assemblée nationale aux Journées du Patrimoine, les troisièmes samedi et dimanche de septembre au cours desquels de nombreux bâtiments publics sont simultanément ouverts au public ;
- l'Assemblée nationale dispose d'un espace de vente, « La Boutique de l'Assemblée », permettant en particulier aux citoyens d'acquérir les documents de l'Assemblée ou de rapporter un souvenir de leur visite ;
- cette richesse patrimoniale a conduit à développer une activité éditoriale, soit sous la forme traditionnelle de livres, par exemple, « l'Assemblée nationale » aux éditions Beaux-Arts, soit sous une forme plus moderne (cédéroms, mise à disposition de vidéos et de photographies) ;
- le prestige des lieux conduit aussi à y organiser des expositions ou des manifestations à l'occasion de célébrations traditionnelles ou ponctuelles. Ces manifestations donnent lieu à des reportages.

II.– LA COMMUNICATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, INSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE

Il s'agit de permettre ici à chaque personne qui s'intéresse au fonctionnement et à l'activité de l'Assemblée de pouvoir accéder à l'information qu'elle recherche. Qui est qui ? Qui fait quoi ? Quel est le rôle de l'Assemblée nationale au sein des institutions ?

Cette mission d'information fait appel à différents supports, des plus traditionnels aux plus modernes, la numérisation des documents permettant, à partir d'un fichier unique, de diversifier leur mode de diffusion.

Dans cette mission, les services de l'Assemblée informent sans prendre parti. Les prises de position et les commentaires ne relèvent pas de sa mission, mais de celle de la presse écrite ou audiovisuelle, à laquelle le service de la communication, par sa division de la presse, apporte son concours. Au sein des médias audiovisuels, la Chaîne Parlementaire LCP–Assemblée nationale tient un rôle particulier.

À cette deuxième image de l'Assemblée nationale correspondent d'autres actions de communication :

- les réponses aux questions posées par courrier, téléphone ou courrier électronique ;
- la mise à disposition des travaux et documents parlementaires sous forme imprimée ou à partir du site Internet, avec une lettre hebdomadaire relatant les travaux de l'Assemblée, et de toutes les informations relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée ;
- l'accès aux débats en direct et à la demande *via* le site Internet ;
- l'enregistrement audiovisuel de l'ensemble des débats et leur mise à la disposition des chaînes de télévision publiques ou privées ainsi que des députés ;
- l'édition de publications rendant compte, à périodicité régulière, des travaux de l'Assemblée et de ses différentes instances, notamment le rapport annuel d'activité ;
- l'action pédagogique pour les scolaires : brochure sous forme de bande dessinée « J'ai visité l'Assemblée nationale », « kit pédagogique » remis aux députés pour leur permettre d'illustrer leurs propos quand ils rendent visite à des classes de leur circonscription, organisation, en liaison avec le ministère de l'éducation nationale, du Parlement des enfants, qui dispose en outre de son site interactif www.parlementdesenfants.fr.

III.– LA COMMUNICATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, HAUT LIEU DE LA VIE POLITIQUE

Dans ce domaine, la communication, en dehors de ce qui ressortit à la retranscription ou de la retransmission des débats, appartient aux groupes politiques et aux députés eux-mêmes.

Chacun des groupes dispose d'une organisation propre et assure lui-même sa communication :

- par un site Internet, auquel il est possible d'accéder à partir du site de l'Assemblée ;
- par des conférences de presse, pour l'organisation desquelles la division de la presse apporte son concours.

Chaque député peut, à partir du site de l'Assemblée nationale, renvoyer sur son site personnel (dont il assure la responsabilité éditoriale). Il peut rencontrer la presse (en particulier dans la salle dite « des quatre colonnes » située à proximité de l'hémicycle, qui constitue traditionnellement le lieu privilégié des contacts députés - journalistes).

IV.– LA COMMUNICATION INTERNE

La communication interne est assurée par le service de la communication qui dispose à cette fin de plusieurs instruments tant sur support électronique (site Intranet WebAn pour les services de l'Assemblée, Site Extranet 577 spécialement destiné aux députés et à leurs collaborateurs) que sur support papier (feuilleton).

Fiche n° 64

Les relations avec la presse

Points-clés

La division de la presse est l'unité administrative chargée des « relations presse » à l'Assemblée nationale.

À ce titre, elle accueille les journalistes, assure le secrétariat de la commission chargée d'accorder les accréditations permanentes, délivre des accréditations temporaires et instruit les demandes d'autorisation de tournage ou de reportage.

Sa seconde mission consiste à informer les journalistes des travaux de l'Assemblée. Pour ce faire, elle publie chaque semaine un « Agenda de l'Assemblée », des fiches techniques sur les textes en discussion (appelées « Focus ») et, si nécessaire, des communiqués de presse factuels annonçant l'ouverture à la presse de réunions de commissions, offices ou délégations, la tenue de conférences de presse ou divers événements se déroulant au Palais Bourbon.

Au sein de la division de la presse, des fonctionnaires suivent spécialement les travaux de différents organes et renseignent les journalistes sur leur avancement.

Enfin, afin de faciliter la tâche des médias, l'Assemblée nationale met à leur disposition des espaces de travail qui leur sont réservés et les images des travaux parlementaires.

☞ *Voir également les fiches 63 et 75*

Les « relations presse » institutionnelles de l'Assemblée nationale sont du ressort de la division de la presse et de l'audiovisuel. Ce département du service de la communication et de l'information multimédia comprend environ trente fonctionnaires. Ses activités portent à la fois sur l'accueil et l'accréditation des journalistes et sur l'information de la presse sur les travaux parlementaires. Elles complètent ainsi les « relations presse » de nature politique qui peuvent être le fait d'autres entités de l'Assemblée, notamment le Président et les groupes parlementaires.

I. – L'ACCUEIL ET L'ACCRÉDITATION DES JOURNALISTES

Un bureau de presse assure l'accueil des journalistes et délivre les autorisations d'accès aux locaux de l'Assemblée. La division de la presse gère par ailleurs les accréditations permanentes des organes de presse et les demandes de tournages et de reportages.

1. – L'ACCUEIL

Les journalistes sont accueillis dans un bureau de presse situé à l'entrée réservée à la presse (33, quai d'Orsay). En s'y rendant ou en le contactant par téléphone ou par courrier électronique, ils y trouvent l'ensemble des informations dont ils ont besoin :

- informations relatives à l'ordre du jour de l'Assemblée ainsi qu'aux réunions des commissions, missions ou délégations ;
- informations portant sur les conférences de presse et les réunions ouvertes à la presse ;
- documents parlementaires (projets ou propositions de loi, rapports…), y compris les amendements débattus en commission ou en séance publique ;
- informations plus précises touchant à la procédure parlementaire ou à la vie quotidienne, obtenues le cas échéant auprès des services compétents par l'intermédiaire des fonctionnaires de la division de la presse.

2. – LES ACCRÉDITATIONS

Les journalistes doivent être titulaires d'une accréditation délivrée par l'Assemblée nationale pour avoir accès, au sein du Palais-Bourbon, aux espaces où ils peuvent rencontrer et interviewer des députés, ainsi qu'à des lieux qui leur sont réservés : salles de presse et tribunes de presse dans la salle des séances. Ils ont également accès aux salles de réunion dans lesquelles se déroulent des travaux ouverts à la presse (auditions de commissions la plupart du temps) et les conférences de presse. Sous réserve d'un rendez-vous pris préalablement avec un député, ils ont enfin la possibilité de se rendre dans le bureau de ce dernier.

- **Les accréditations permanentes**

Les organes de presse appelés à suivre régulièrement les travaux parlementaires peuvent être accrédités à titre permanent. Cette facilité est accordée par une commission dont le secrétariat est assuré par la division de la presse et qui réunit, en application de l'article 29 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale, des députés (président de la délégation du Bureau chargée de la communication, questeurs) et des représentants de la presse : le président et le secrétaire général de l'association des journalistes

parlementaires, le directeur général de la fédération nationale de la presse française, le président de la fédération française des agences de presse et enfin les présidents de l'association de la presse étrangère et de l'association de la presse anglo-américaine.

Cette commission se réunit une fois par an pour examiner les nouvelles demandes d'accréditation présentées par des organes de presse. Elle délibère sur la base des critères suivants, qu'elle a fixés au fil du temps :

- la commission accrédite les organes de presse, à titre permanent, et non les journalistes individuellement ;
- sont accrédités les organes d'information qui ont une périodicité et une diffusion suffisantes, compte tenu des impératifs de pluralisme de l'information, et dont les journalistes – obligatoirement titulaires de la carte de presse – suivent régulièrement les travaux de l'Assemblée ;
- en ce qui concerne la presse étrangère, l'accréditation des organes de presse est en principe subordonnée à leur agrément préalable par l'association de la presse étrangère ou l'association de la presse anglo-américaine (quant aux journalistes étrangers eux-mêmes, ils doivent être accrédités par le ministère des affaires étrangères).

La commission délivre une accréditation pour une durée non limitée. Chaque année, la division de la presse recueille auprès de l'organe de presse accrédité la liste des journalistes que la direction de la rédaction souhaite voir bénéficier de l'accréditation et leur délivre une carte d'accès à l'Assemblée valable pour l'année civile.

La commission a aussi le pouvoir de retirer son accréditation à un organe de presse, ce qui ne se produit que de manière très exceptionnelle (essentiellement lorsque l'organe de presse ne satisfait plus aux critères d'accréditation).

- **Les accréditations ponctuelles**

Le bureau de presse délivre, à la demande, des accréditations aux journalistes non titulaires d'une accréditation permanente qui souhaitent accéder temporairement aux locaux de l'Assemblée. Est exigée soit la carte de presse professionnelle, soit l'accréditation auprès du ministère des affaires étrangères pour la presse étrangère, soit une attestation de la rédaction pour les collaborateurs non permanents d'un organe de presse (pigistes, stagiaires…).

3. – LES AUTORISATIONS DE TOURNAGE ET DE REPORTAGE

Les photographes et les équipes de télévision doivent être accrédités. Ils ont accès à l'Assemblée sans autres formalités particulières, sauf dans deux cas qui entraînent l'application de règles spécifiques d'admission :

– lorsque les tournages et reportages sont prévus dans des lieux qui ne sont normalement pas ouverts à la presse ;

– lorsque les photographes ou équipes de télévision n'appartiennent pas à la rédaction d'un organe de presse ou ne peuvent se prévaloir de la qualité de journalistes – un nombre croissant d'émissions diffusées par les chaînes de télévision étant par exemple réalisé désormais par des sociétés de production.

Les reportages et tournages qui relèvent de ces deux cas font l'objet d'une procédure d'autorisation préalable instruite par la division de la presse et délivrée selon les cas par le Président, les questeurs ou les autorités administratives de l'Assemblée.

II.– L'INFORMATION DES JOURNALISTES

La division de la presse met en œuvre une politique d'information précise et rapide des journalistes sur les travaux de l'Assemblée nationale qui emprunte deux canaux : des publications, d'une part, des informations spécialisées fournies par les fonctionnaires chargés des relations avec la presse, d'autre part.

1. – LES PUBLICATIONS

a) Les prévisions : l'Agenda

La division de la presse publie chaque semaine sous forme électronique un « Agenda de l'Assemblée » qui rassemble en un seul document les liens Internet vers l'ordre du jour des séances de l'Assemblée, le calendrier des réunions des commissions, missions et délégations, les prévisions portant sur les réunions ouvertes à la presse et les conférences de presse et les manifestations et événements organisés à et par l'Assemblée.

Cet Agenda est communiqué en priorité aux agences de presse qui en nourrissent leurs propres prévisions hebdomadaires et quotidiennes. Il est par ailleurs diffusé à tout journaliste qui en formule la demande auprès de la division de la presse. Il est enfin repris sur le site Internet de l'Assemblée, dans la rubrique Presse.

b) Le suivi du travail des commissions : les Focus

Un « Focus » est une fiche technique sur un texte de loi (proposition ou projet) qui est publiée dès après l'examen de ce texte par la ou les commissions compétentes, en amont de son passage en séance publique. Cette fiche est éditée uniquement sous forme électronique. Elle comporte, outre un rappel des principales dispositions du texte, des liens avec des sites Internet d'intérêt

général pertinents ainsi que les principaux amendements ou les principales modifications apportées en commission.

Les « Focus » sont adressés par voie de courrier électronique aux journalistes inscrits sur une liste de diffusion sectorielle. Leur contenu est simultanément intégré aux dossiers législatifs du site Internet de l'Assemblée.

c) Des communiqués de presse factuels

À la différence des communiqués de presse émanant des députés ou des groupes politiques, qui ont pour objet de rendre publics des prises de position ou des commentaires sur l'actualité politique, les communiqués de la division de la presse restent purement factuels et informatifs. Ils sont essentiellement consacrés aux travaux parlementaires et, dans leur immense majorité, annoncent soit l'ouverture à la presse de réunions de commissions, missions ou délégations, soit la tenue de conférences de presse à l'initiative de députés investis d'une fonction institutionnelle. De manière subsidiaire, la division de la presse publie des communiqués de même nature pour les événements exceptionnels organisés par l'Assemblée nationale (Parlement des enfants) ainsi que pour certaines manifestations qui peuvent s'y dérouler (colloques, expositions).

Les communiqués sont diffusés par la division de la presse à la fois au sein de l'Assemblée et au dehors. En sont destinataires en priorité les agences de presse présentes au Palais Bourbon, ainsi que La Chaîne Parlementaire (LCP-Assemblée nationale). Les communiqués sont, par ailleurs, affichés dans les salles de presse. Leur diffusion à l'ensemble des journalistes est quant à elle assurée par voie de courrier électronique.

La division de la presse constitue et met à jour à cet effet des listes de diffusion qui sont spécialisées par rubrique : politique, économie, travail, santé, *etc*. Elles peuvent être permanentes et avoir un objet très large, ou bien être temporaires avec une cible très précise pour les besoins d'une actualité parlementaire spécifique. Certaines, enfin, ont un objet différent : une liste « agences photos » permet d'alerter ces dernières pour des événements comportant du visuel ; des listes de presse locale sont utilisées lorsque les rédactions en région peuvent être intéressées. Afin de tenir ces listes à jour, la division de la presse est abonnée à des bases de données de contacts presse.

Enfin, les communiqués publiés par la division de la presse sont simultanément mis en ligne sur le site Internet, dans la rubrique Presse. Ils sont par ailleurs disponibles sous forme de fil RSS pour une reprise sur d'autres sites Internet.

2. – DES INTERLOCUTEURS SPÉCIALISÉS

La division de la presse a pour mission de rendre compte des travaux des commissions, missions et délégations qui, dans leur grande majorité, ne sont pas

publics. Pour ce faire, les fonctionnaires de la division sont répartis en domaines de compétences qui recouvrent les attributions des différentes commissions permanentes. Ils sont ainsi en mesure d'apporter aux journalistes une aide dans la recherche d'informations très spécialisées, compte tenu notamment de la complexité des textes législatifs.

Les champs de compétences de sept des huit commissions permanentes (affaires culturelles, affaires économiques, affaires étrangères, affaires sociales, développement durable, finances et lois) et des autres organes parlementaires en activité (commission des affaires européennes, délégation aux droits des femmes, comité d'évaluation et de contrôle, commissions d'enquête, missions d'information créées par la Conférence des présidents…) sont couverts par cinq fonctionnaires (un administrateur et quatre administrateurs-adjoints). La commission de la défense et l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques assurent par leurs propres moyens leurs relations avec la presse.

Grâce à ce dispositif, les journalistes bénéficient d'un compte rendu rapide et fiable des réunions auxquelles ils n'ont pas accès : les fonctionnaires de la division de la presse sont en effet disponibles dès la fin de la réunion pour les renseigner sur la teneur des débats et le sort des amendements examinés, répondre à leurs questions et leur communiquer les documents mis en distribution (rapports, amendements). Par la suite, tout au long de la procédure parlementaire et pour le suivi de l'application du texte, ce sont les mêmes fonctionnaires spécialisés qui pourront renseigner la presse, qu'elle soit généraliste ou elle-même spécialisée.

III.– LES FACILITÉS MATÉRIELLES

Dans l'esprit de l'obligation constitutionnelle de publicité des débats parlementaires, la presse est chez elle à l'Assemblée nationale : elle y dispose donc de locaux qui lui sont réservés. Par ailleurs, compte tenu du développement des médias audiovisuels, des facilités techniques particulières leur sont offertes en ce qui concerne la diffusion et l'enregistrement des images des travaux en séance publique ou en commission.

1. – DES LOCAUX RÉSERVÉS À LA PRESSE

Les journalistes travaillent au Palais Bourbon dans différents salons et salles répartis sur plusieurs étages et contigus à l'hémicycle. Au premier étage, la Salle Empire offre un cadre majestueux aux bureaux du président et du secrétaire général de l'association des journalistes parlementaires, mais est également utilisée pour des interviews. Aux deuxième et troisième étages, sont installées deux salles de rédaction dotées des connexions téléphoniques et informatiques nécessaires à la transmission des données. Les journalistes qui travaillent

habituellement à l'Assemblée y disposent de bureaux individuels. Enfin, des cabines radio sont équipées pour recevoir le son de la séance publique et sont reliées aux stations pour le retransmettre en direct ou après montage. Par ailleurs, une salle de conférences de presse est disponible pour organiser la présentation par les députés de leurs travaux parlementaires.

2. – LA FOURNITURE D'IMAGES DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

L'intégralité des séances publiques de l'Assemblée, ainsi que la plupart des réunions des commissions, missions et délégations ouvertes à la presse, font l'objet d'une captation et d'un enregistrement télévisés par les services de l'Assemblée. Les images ainsi produites sont diffusées sur le canal intérieur de télévision qui dessert chaque bureau de député. Elles sont également mises à la disposition de La Chaîne Parlementaire (qui n'en diffuse qu'une partie) et des autres chaînes de télévision pour leurs émissions d'information. À cet effet, une fibre optique transmet les images depuis l'Assemblée jusqu'aux régies finales des principales chaînes de télévision française. Ces images, libres de droits, peuvent également être reprises par les autres chaînes, soit en direct, soit en différé, la division de la presse et de l'audiovisuel tenant les enregistrements à la disposition des chaînes sur différents supports physiques ou dématérialisés.

Les images des débats sont plus généralement disponibles pour le grand public sur le site Internet de l'Assemblée nationale, en direct ainsi qu'en vidéo à la demande. Depuis l'automne 2009, la division de la presse assure de manière systématique l'indexation et le découpage des images diffusées sur Internet, permettant ainsi un meilleur accès aux débats et rendant possible le téléchargement des séquences de débats sélectionnées par les internautes.

Fiche n° 65

Le site Internet de l'Assemblée nationale

Points-clés

Le service de la communication et de l'information multimédia de l'Assemblée nationale tient un site internet public depuis 1996 : www.assemblee-nationale.fr.

Ce site édite tous les travaux parlementaires (plus d'un million de fichiers et 60 gigaoctets de données hors vidéo) ainsi que les informations relatives aux députés, aux organes et aux activités européennes et internationales de l'Assemblée. Il diffuse en direct les images vidéo des débats publics.

Son architecture se compose d'un ensemble par législature. Chaque ensemble prend la forme d'une pyramide, au sommet de laquelle se trouve une page d'accueil. Depuis cette page, l'internaute navigue soit directement vers un document récent proposé sous deux formats HTML et PDF, soit à travers plusieurs rubriques thématiques, vers des listes de documents classés par numéro ou date de publication.

Les pages qui retracent les travaux parlementaires comme la biographie de chaque député sont produites par des bases de données alimentées par tous les services législatifs de l'Assemblée nationale. La mise à jour globale du site est effectuée chaque nuit. Les nouvelles publications sont mises en ligne tout au long de la journée.

Le site comporte également des pages d'information générale sur le droit parlementaire et sur l'histoire et le patrimoine de l'Assemblée. Il héberge un site destiné aux jeunes.

En 2008, plus de 700 000 internautes différents l'ont consulté chaque mois. Au total, 74 millions de pages ont été vues.

☞ *Voir également la fiche 63*

I.– PUBLICATION DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

1. – DÉBATS PUBLICS

Depuis la page d'accueil du site, l'internaute accède aux ordres du jour, agendas et comptes rendus des débats de l'Assemblée nationale et de ses commissions et délégations. Le compte rendu provisoire d'une séance publique est en ligne au fur et à mesure de la séance et le compte rendu officiel le lendemain.

2. – LÉGISLATION

Le site Internet de l'Assemblée nationale retrace l'ensemble de la procédure d'adoption des lois par le Parlement et des résolutions par l'Assemblée nationale. Il publie tous les documents parlementaires produits au cours de ces procédures : projets et propositions de loi, rapports législatifs, résultats de scrutins et textes adoptés.

Il propose pour chaque législature un fichier législatif dans lequel chaque texte est suivi, de son dépôt initial à son adoption définitive, par un dossier interactif particulier.

3. – CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT

Un moteur de recherche donne accès aux questions écrites et réponses ministérielles depuis 1981. L'intégralité des questions des députés et des réponses parlementaires posées depuis 1958 est disponible au format pdf. Les images des questions au Gouvernement sont également archivées.

Le site publie les rapports d'information des commissions, des délégations de l'Assemblée nationale et des missions d'information, ainsi que les rapports des offices et des commissions d'enquête parlementaires.

II.– NOTICES ET PORTRAITS DES DÉPUTÉS

Les notices et photos des députés sont mises en ligne et archivées par législature. Chaque fiche retrace la biographie, les mandats et les travaux d'un député (questions, propositions de loi et de résolutions, rapports, interventions en séance publique et en réunions de commission) et permet de lui écrire ou de consulter son site personnel. En période électorale, les liens établis entre le site et les sites personnels des députés sont suspendus.

III.– ACTIVITÉS EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La Constitution a confié au Parlement une mission de contrôle de la procédure législative européenne. À ce titre, le site de l'Assemblée nationale publie les travaux, comptes rendus et rapports d'information de la commission des affaires européennes, qui suit les procédures d'élaboration du droit européen dérivé, ainsi que les documents relatifs aux résolutions adoptées par l'Assemblée sur un projet émanant des instances de l'Union européenne.

Les activités internationales de l'Assemblée nationale, annoncées par un agenda hebdomadaire, donnent lieu à la publication sur le site de nombreux documents, qu'il s'agisse de rapports de groupes d'amitié, d'actes de colloques ou de discours.

IV.– ÉVÉNEMENTS AU PALAIS BOURBON

Les manifestations ou expositions accueillies par l'Assemblée nationale dans l'enceinte du Palais Bourbon sont annoncées et illustrées sur le site.

V.– ARCHIVES DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

En 2008, à l'occasion du cinquantième anniversaire de la première séance de l'Assemblée nationale sous la Cinquième République, tous les comptes rendus de séance, toutes les questions écrites ainsi que les tables analytiques et nominatives d'archives correspondantes et les dossiers législatifs des dernières législatures, soit l'équivalent d'environ 350 000 pages au format papier, ont été mis en ligne sur le site Internet.

VI.– SERVICES INTERACTIFS PROPOSÉS

1. – PORTAIL VERS D'AUTRES SITES

La page d'accueil du site Internet de l'Assemblée nationale permet d'accéder au site des émissions télévisées de la Chaîne parlementaire LCP-Assemblée nationale ainsi qu'au site interactif du Parlement des enfants, permettant aux classes participantes de publier en ligne les travaux qu'elles ont réalisés dans le cadre de la préparation du Parlement des enfants.

2. – INFORMATIONS GÉNÉRALES

Le rôle, le fonctionnement et l'histoire de l'Assemblée nationale sont décrits dans des pages interactives ou bien par des textes plus complets. Les ouvrages de la collection « Connaissance de l'Assemblée » y sont reproduits. Une visite virtuelle du Palais Bourbon, un organigramme et un itinéraire à travers les services sont également proposés. Les modalités de recrutement des fonctionnaires parlementaires sont mises à jour à l'occasion de chaque concours.

Une rubrique est consacrée aux informations pratiques permettant aux citoyens d'accéder ou de visiter l'Assemblée nationale ou bien d'assister à un débat en séance depuis les tribunes du public.

Le plan du site et les principales rubriques sont proposés en quatre langues : allemand, anglais, espagnol et italien.

3. – LETTRE HEBDOMADAIRE ET LISTES DE DIFFUSION

Une lettre hebdomadaire « Cette semaine à l'Assemblée nationale » est réalisée par le service de la communication et de l'information multimédia et envoyée chaque semaine aux abonnés afin de leur présenter les travaux de l'Assemblée pour la semaine à venir.

Des listes de diffusion sur abonnement, dont l'une est relative aux activités européennes de l'Assemblée, permettent de prendre connaissance, chaque jour de séance, des documents nouvellement publiés sur le site. Un lien hypertexte permet d'y accéder directement. Près de 20 000 abonnés y sont recensés.

4. – RECHERCHES DOCUMENTAIRES

Plusieurs moteurs de recherche, en texte plein ou par références, permettent de sonder l'ensemble du site ou bien certaines rubriques ou collections de documents préalablement choisies. Plusieurs recueils statistiques sur la composition de l'Assemblée nationale et le volume de ses travaux sont publiés chaque session.

VII.– PRÉSENTATION TECHNIQUE

La conception et la maintenance du site sont assurées par l'équipe multimédia du service de la communication et de l'information multimédia et par le service des systèmes d'information de l'Assemblée nationale.

Une mise à jour générale des pages publiées est systématiquement faite chaque jour, vers 7 heures du matin, précédée de celles des informations produites par les différentes bases de données du système d'information.

Des mises à jour particulières sont également faites, assez fréquemment, dans la journée, en fonction de l'ordre du jour, de la disponibilité des documents les plus demandés et de l'avancée des travaux en séance publique : est ainsi consultable une version du compte rendu des débats actualisée au fur et à mesure du déroulement de la séance.

Le site interne de production est dupliqué à l'extérieur de l'Assemblée nationale et accessible sur le web, à partir d'un serveur d'hébergement et de diffusion géré par une société choisie sur appel d'offres. La diffusion audiovisuelle de la séance publique est hébergée séparément.

Les informations en ligne sur le site de l'Assemblée nationale sont publiques. La reproduction du contenu des pages de ce site peut être autorisée, notamment aux éditeurs et diffuseurs de données publiques, sur demande écrite préalable et à condition d'en mentionner la source, de ne pas porter atteinte aux droits de propriété intellectuelle et de respecter l'intégrité des documents reproduits. En toute hypothèse, ces informations ne doivent pas être utilisées à des fins commerciales ou publicitaires.

Fiche n° 66

La Chaîne Parlementaire (LCP-Assemblée nationale et Public Sénat)

Points-clés

Créée par la loi du 30 décembre 1999, la Chaîne Parlementaire diffuse les émissions de deux sociétés de programmes : LCP-Assemblée nationale et Public Sénat.

En application du principe de séparation des pouvoirs, ces sociétés ne sont pas soumises à l'autorité de régulation de l'audiovisuel (Conseil supérieur de l'audiovisuel). Leurs présidents respectifs sont nommés par le Bureau de chaque assemblée.

Elles jouissent d'une totale indépendance éditoriale et diffusent 24 heures sur 24 des programmes majoritairement composés de travaux parlementaires, de magazines de reportage ou de plateau et de sessions d'information.

☞ *Voir également les fiches 63 et 64*

I.– UNE CRÉATION PAR LA LOI

Née d'une volonté commune et déjà ancienne de l'Assemblée nationale et du Sénat de favoriser la présentation des travaux parlementaires à la télévision, la Chaîne Parlementaire a été créée par la loi du 30 décembre 1999 et a commencé à émettre au printemps 2000, prenant la suite d'un programme de retransmission « brute » des débats diffusé depuis 1993.

Aux termes de la loi, la Chaîne Parlementaire « *remplit une mission de service public, d'information et de formation des citoyens à la vie publique, par des programmes parlementaires, éducatifs et civiques* ».

II.– UN CANAL POUR DEUX CHAÎNES

La loi prévoit que le canal affecté à la diffusion de la Chaîne Parlementaire comporte, à parité de temps d'antenne, les émissions de deux sociétés de programmes : LCP-Assemblée nationale et Public Sénat. Il s'agit donc, en réalité, de deux chaînes parlementaires différentes.

Ces deux chaînes sont liées, à l'Assemblée pour l'une, et au Sénat pour l'autre, par une convention prévoyant notamment la dotation financière dont elles bénéficient. Elles sont constituées sous la forme de sociétés commerciales de droit privé dont le capital est intégralement détenu par l'assemblée à laquelle chacune d'elles se rattache.

Les deux sociétés de programmes jouissent de par la loi d'une indépendance éditoriale dont sont garants leurs présidents (nommés pour trois ans par les Bureaux des assemblées, sur proposition de leur Président) et leurs conseils d'administration (qui comprennent notamment des représentants de chaque groupe politique).

Conformément au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, les deux sociétés ne sont pas soumises à l'autorité de régulation de l'audiovisuel (CSA). De la même façon, bien que bénéficiant de fonds publics, elles n'entrent pas dans le champ de juridiction de la Cour des comptes, en vertu du principe d'autonomie, notamment financière, des assemblées. C'est sous le contrôle du Bureau de chaque assemblée que les sociétés doivent respecter la réglementation applicable en matière de chaînes de télévision thématiques et répondre à l'exigence d'impartialité des programmes posée par la loi. S'agissant de la répartition des temps de parole en période de campagne électorale, le Bureau de l'Assemblée nationale applique à LCP-AN les mêmes principes que ceux que le CSA fixe pour les chaînes relevant de sa compétence.

III.– DES PROGRAMMES DIVERSIFIÉS

La Chaîne Parlementaire est disponible, depuis le 31 mars 2005 en réception hertzienne sur le bouquet gratuit de la télévision numérique terrestre (canal 13 de la TNT). Elle est également diffusée sur l'ensemble des réseaux câblés, bouquets satellitaires et accès ADSL en vertu d'une disposition de la loi qui fait obligation aux opérateurs de mettre gratuitement les programmes de la chaîne à disposition de leurs abonnés. Le programme proposé 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 est partagé entre LCP-AN et Public Sénat.

Un programme propre à chacune des chaînes est par ailleurs diffusé sur les sites Internet de LCP-AN (www.lcpan.fr) et Public Sénat (www.publicsenat.fr). Ces deux programmes sont disponibles sur des canaux distincts sur les principaux bouquets de base de télévision par ADSL.

Outre leur structure administrative et technique propre à des entreprises de télévision, LCP-Assemblée nationale et Public Sénat disposent chacune d'une rédaction d'une quinzaine de journalistes et bénéficient des installations techniques (régies, studio) mises en place par l'Assemblée nationale comme par le Sénat depuis plusieurs années.

Les émissions des deux composantes de la Chaîne Parlementaire sont diffusées en alternance au sein de la grille quotidienne des programmes, chaque

société arrêtant ses choix en toute indépendance vis-à-vis à la fois de l'autre société et de l'assemblée à laquelle elle est rattachée. Elles comportent une part de retransmissions en direct ou en différé des débats parlementaires en séance publique et en commission, mais sont avant tout constituées de magazines de reportages ou de plateau ainsi que de sessions d'information généraliste.

Par ailleurs, la loi interdit la diffusion de messages publicitaires ou d'émissions de téléachat.

Fiche n° 67

Le Parlement des enfants

Points-clés

Le Parlement des enfants est conjointement organisé depuis 1994 par les services de l'Assemblée nationale et ceux du ministère de l'éducation nationale. En raison des élections présidentielles et législatives, il n'y a pas eu de Parlement des enfants en 2007.

C'est une leçon d'éducation civique « grandeur nature » offerte à 577 enfants de CM2 (un par circonscription).

La sélection porte à la fois sur les classes qui sont représentées (qui choisiront elles-mêmes leur « député junior »), sur les propositions de loi et sur des questions destinées au Président de l'Assemblée nationale et au ministre de l'éducation nationale. Le processus, qui se déroule à l'échelon académique puis au plan national, commence peu après la rentrée scolaire et s'achève fin mai.

Au cours d'un samedi de juin se tient le Parlement des enfants. Les trois meilleures propositions de loi sont examinées le matin par les enfants au sein de commissions présidées par des députés. Elles sont défendues par leur auteur et mises aux voix l'après-midi en séance publique.

En 2009, a été inauguré le nouveau site du Parlement des enfants : www.parlementdesenfants.fr

☞ *Voir également la fiche 63*

L'éducation à la citoyenneté faisant partie intégrante des missions de l'école, elle doit prendre en charge l'éducation aux valeurs universelles des droits de l'homme, de la démocratie et de la République.

Cette prise de responsabilité trouve tout particulièrement à s'exprimer dans le cadre d'une opération, appelée le « Parlement des enfants », créée en 1994 par M. Philippe Séguin, Président de l'Assemblée nationale, et répétée chaque année depuis cette date, sauf en 2007 en raison de la tenue des élections présidentielles et législatives. Cette opération s'appuie sur une présentation concrète du système parlementaire français. Elle est organisée conjointement par les services de l'Assemblée nationale et du ministère de l'éducation nationale. Elle se déroule tout au long de l'année scolaire pour se clore, au Palais Bourbon, un samedi du mois de juin.

Il s'agit de proposer aux écoliers de certaines classes de CM2, dernier niveau de l'enseignement primaire fréquenté par des enfants âgés de dix à onze ans, d'élaborer collectivement une proposition de loi. À la fin de l'année, les délégués des enfants de ces classes, réunis en « Parlement des enfants », sont invités à choisir par un vote une proposition de loi parmi les trois propositions de loi finalement sélectionnées au plan national.

C'est une leçon d'éducation civique « grandeur nature » qui est ainsi offerte à ces élèves.

Un site www.parlementdesenfants.fr a été inauguré en 2009, à l'occasion du 15ème Parlement des enfants.

I.– SÉLECTION DES CLASSES

Toutes les classes de CM2 de France métropolitaine et d'outre mer ne pouvant envoyer un délégué au Parlement des enfants du seul fait du nombre limité des places de la salle des séances de l'Assemblée nationale, il a été décidé de faire coïncider le nombre des classes participantes avec celui des sièges de député, soit aujourd'hui 577.

C'est donc dans le ressort de chacune des 577 circonscriptions électorales que les services départementaux du ministère de l'éducation nationale, au vu des dossiers de candidature reçus avant la mi-novembre, désignent la classe qui, pour chaque circonscription, participera à l'opération. Ce choix est effectué après consultation, si besoin est, d'une commission de sélection. Dans le cas peu fréquent où, dans une circonscription, aucune classe ne s'est portée candidate, il revient aux services de l'éducation nationale d'en désigner une.

La liste et les adresses des classes sélectionnées sont transmises au service de la communication et de l'information multimédia de l'Assemblée nationale. Les députés sont informés de la classe de leur circonscription qui participe à l'opération. Ils peuvent ainsi lui rendre visite. Les services de l'Assemblée adressent à ces classes un dossier pédagogique. Ces classes sont invitées à venir visiter l'Assemblée.

II.– TRAVAUX DES CLASSES DÉSIGNÉES

Le travail des classes sélectionnées consiste à élaborer une proposition de loi. Cette proposition de loi doit répondre à des critères formels. Pour aider les enseignants, des thèmes de travail sont proposés, sans que ces thèmes aient un caractère impératif.

Chaque classe doit également rédiger deux questions, une destinée à être posée au ministre de l'éducation nationale et l'autre au Président de l'Assemblée nationale.

Ces travaux doivent être remis avant la mi-mars.

III.– DÉLÉGUÉS DES ÉLÈVES : LEUR DÉSIGNATION - LEUR ACCOMPAGNATEUR

Les élèves de chacune des classes retenues élisent un de leurs camarades pour les représenter à l'Assemblée nationale. Les 577 enfants ainsi désignés siégent donc à l'Assemblée nationale lors de la réunion du Parlement des enfants, chacun occupant, dans la salle des séances, la place du député de sa circonscription. Un suppléant est également désigné afin de pallier une éventuelle défaillance de l'élève choisi.

L'enseignant informe ensuite les familles des délégués et s'assure de leur accord de principe pour autoriser la participation de leur enfant à la séance à l'Assemblée nationale et son accompagnement à Paris (une seule personne par enfant peut l'accompagner : aucun autre accompagnateur ne pouvant, pour des raisons d'organisation, de places notamment, être accueilli au Palais Bourbon). L'accompagnateur est choisi par la famille : pour des raisons évidentes de sécurité, c'est obligatoirement l'un des parents ou une personne de la famille nommément désignée par elle. Un accord écrit doit être préalablement recueilli auprès des personnes concernées concernant la communication de leur adresse personnelle.

Avant la fin janvier, les noms des délégués, ceux des suppléants ainsi que les noms et adresses des accompagnateurs sont transmis aux services du ministère de l'éducation nationale, puis à ceux de l'Assemblée nationale.

IV.– DÉTERMINATION DES CLASSES LAURÉATES AU PLAN ACADÉMIQUE ET AU PLAN NATIONAL

1. – LA SÉLECTION AU NIVEAU ACADÉMIQUE

Les travaux des classes ayant été remis avant la mi-mars, des jurys se réunissent avant la fin du même mois dans chaque académie.

Ces jurys sélectionnent pour chaque académie la meilleure proposition de loi et désignent donc la classe lauréate selon les critères suivants :

- la proposition répond aux critères formels ;
- elle correspond à une production réelle des enfants, respectant leur raisonnement et leur expression ;
- elle rend compte de la réflexion de futurs citoyens sur les problèmes de société ;
- elle se traduit dans les faits par une action réelle ou une mesure normative.

Indépendamment des propositions de loi, les jurys académiques sélectionnent, d'une part, une question au ministre de l'éducation nationale, d'autre part, une question au Président de l'Assemblée nationale. Les propositions de loi ainsi que le jeu des deux questions retenues sont transmis à la direction de l'enseignement scolaire au début du mois d'avril.

2. – LA SÉLECTION AU NIVEAU NATIONAL

Le jury national, composé de membres de l'éducation nationale et de personnalités choisies pour leurs compétences par l'Assemblée nationale, se réunit avant la mi-mai. Il sélectionne les trois meilleures propositions, sans les classer, selon les critères précédemment définis, dans l'ensemble des propositions retenues par les jurys académiques.

Ces trois propositions sont imprimées par les services de l'Assemblée nationale, sous forme de « documents parlementaires », et envoyées à toutes les classes participantes avant la fin mai, pour que celles-ci en débattent et donnent leur avis à leur « délégué junior » sur celle qui leur paraît la meilleure. Le palmarès final résultera du vote des « délégués juniors » au Palais Bourbon.

Les questions destinées à être posées respectivement au ministre et au Président de l'Assemblée nationale sont choisies parmi les questions sélectionnées par les jurys académiques.

V.– VOYAGE ET DÉROULEMENT DE LA JOURNÉE DU « PARLEMENT DES ENFANTS »

Le jour de la manifestation, les 577 délégués juniors se retrouvent au Palais Bourbon pour une journée qui se déroule en deux temps.

Le matin, les enfants se réunissent au sein de commissions présidées par des députés, qui ont pour mission d'animer un débat sur les trois propositions de loi.

L'après-midi, les enfants siègent dans l'hémicycle, chacun à la place du député de sa circonscription.

La séance débute par un discours du Président de l'Assemblée nationale. Puis vient le moment des questions, posées alternativement au Président et au ministre de l'éducation nationale, qui répondent aux enfants. Après quoi, les trois délégués juniors représentant les classes dont les propositions de loi ont été sélectionnées montent à la tribune des orateurs afin de lire l'exposé des motifs de leur texte. Le Président met ensuite aux voix chacune de ces trois propositions de loi. Les résultats sont annoncés par le Président, qui proclame alors le palmarès définitif du Parlement des enfants.

L'organisation de cette phase de l'opération est assurée par les services de l'Assemblée nationale. Ceux-ci se chargent d'informer les familles des modalités pratiques du voyage, du séjour et du déroulement de la journée à Paris. Les frais de transport sont intégralement remboursés par l'Assemblée nationale.

L'ADMINISTRATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Fiches

68. Statut et carrière des fonctionnaires de l'Assemblée nationale

69. Structure des services de l'Assemblée nationale

70. Les secrétaires généraux

71. Le budget de l'Assemblée nationale

72. Élaboration, instruction et adoption des décisions de questure

73. Le service de la séance

74. Les pôles fonctionnels

75. Le service de la communication et de l'information multimédia

76. Le service de la bibliothèque et des archives

77. Les services des comptes rendus

78. Le service du personnel

79. L'informatique à l'Assemblée nationale

80. La sécurité à l'Assemblée nationale

81. La division du protocole

Fiche n° 68

Statut et carrière des fonctionnaires de l'Assemblée nationale

Points-clés

Les fonctionnaires des services de l'Assemblée nationale sont des fonctionnaires de l'État, mais ils ne sont pas soumis aux dispositions statutaires du reste de la fonction publique : ils relèvent d'un statut propre arrêté par le Bureau de l'Assemblée nationale, en application du principe à valeur constitutionnelle de la séparation des pouvoirs, qui a pour nécessaire corollaire l'autonomie administrative et financière de l'Assemblée.

Le Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale fixe à 1 349 l'effectif maximum des fonctionnaires, répartis en 5 corps généralistes (administrateurs, administrateurs-adjoints, secrétaires des services, secrétaires administratifs et agents), qui représentent 80% de l'effectif, et 21 corps spécialisés.

Les fonctionnaires de l'Assemblée sont exclusivement recrutés par concours, connaissent pour la plupart d'entre eux plusieurs affectations au sein des services de l'Assemblée au cours de leur carrière, peuvent effectuer des mobilités externes sous certaines conditions et bénéficient d'une formation continue.

Comme dans le reste de la fonction publique, chacun des corps de fonctionnaires de l'Assemblée nationale est organisé en grades, eux-mêmes divisés en classes, puis en échelons. L'avancement d'échelon s'effectue à l'ancienneté et l'avancement de classe et de grade, sur proposition d'un comité paritaire, au mérite.

☞ *Voir également la fiche 78*

I.– STATUT DES FONCTIONNAIRES DE L'ASSEMBLÉE

Aux termes de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires, *« les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'État dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le Bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des assemblées. La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties*

fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'État visées à l'article 34 de la Constitution. »

Ces dispositions législatives trouvent leur fondement dans le principe à valeur constitutionnelle de la séparation des pouvoirs, qui a pour nécessaire corollaire l'autonomie administrative et financière de chaque assemblée parlementaire.

Les fonctionnaires des services de l'Assemblée nationale sont ainsi des fonctionnaires de l'État, mais ils ne sont pas soumis aux dispositions statutaires du reste de la fonction publique : ils relèvent d'un statut propre arrêté par le Bureau. Ce dernier ne peut cependant aller à l'encontre des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues au reste des fonctionnaires.

Le statut arrêté par le Bureau prend la forme d'un Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale, intitulé généralement abrégé en « Règlement intérieur ». Ce Règlement intérieur est complété par des arrêtés d'application réglementaires pris soit conjointement par le Président et les Questeurs, soit par les seuls Questeurs.

En dépit de quelques spécificités liées à l'institution et à son histoire, le personnel de l'Assemblée est régi de fait par un statut très proche de celui applicable aux autres fonctionnaires de l'État.

Il convient toutefois de souligner qu'il est soumis à un devoir très strict de discrétion professionnelle et de neutralité politique.

Il est également astreint à une obligation de disponibilité absolue, le rythme de travail devant en toutes circonstances s'adapter à celui de l'activité parlementaire, qu'il s'agisse du calendrier législatif (sessions extraordinaires) ou des horaires des séances (séances de nuit et réunions des commissions). C'est ce qui justifie qu'il n'y ait pas de disposition statutaire fixant une durée hebdomadaire de travail ni un droit annuel à congés.

II.– STRUCTURE DU PERSONNEL

Tous les emplois permanents au sein des services, à l'exception d'emplois très techniques tenus par un personnel contractuel, sont occupés par des fonctionnaires, recrutés par des concours organisés par l'Assemblée nationale.

L'article 5 du Règlement intérieur fixe à 1 349 l'effectif maximum des fonctionnaires, qui se répartissent en 5 corps généralistes, représentant 80 % de l'effectif, et 21 corps spécialisés, représentant 20 % de l'effectif.

Les fonctionnaires se répartissent à raison de 45% dans les services législatifs, 50 % dans les services administratifs et 5 % dans les services communs.

L'âge moyen des fonctionnaires de l'Assemblée nationale est actuellement de 47 ans. Près de 44 % d'entre eux ont plus de 50 ans et 37 % ont entre 40 et 50 ans. Les moins de 40 ans ne représentent que 19 % des effectifs. Toutefois, de grandes disparités apparaissent selon le corps d'appartenance des fonctionnaires.

Les corps généralistes sont les suivants :

- *Administrateurs (174)* : ils sont recrutés à un niveau bac+5. Une fois nommés au grade de conseiller, ils ont vocation à exercer des fonctions d'encadrement : 45 conseillers sont chefs de division. Leur carrière comporte en outre les grades de directeur (17), directeur général (3) et secrétaire général (2).
- Les administrateurs sont principalement affectés dans les services législatifs (95 % des emplois en dehors des emplois d'encadrement), où ils apportent une aide juridique et technique aux députés dans l'élaboration de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement. Dans les services administratifs ou communs, ils occupent essentiellement des emplois d'encadrement.
- *Administrateurs-adjoints (136, dont 23 informaticiens)* : recrutés à un niveau bac+3 au moins, ils sont principalement chargés de tâches de gestion et de documentation. Dans les services administratifs, ils occupent désormais tous les emplois tenus précédemment par des administrateurs.
- *Secrétaires des services (190)* : titulaires d'un diplôme professionnel de secrétariat ou justifiant d'une expérience professionnelle d'au moins deux ans, ils sont chargés des tâches de secrétariat de direction et de traitement de texte.
- *Secrétaires administratifs (55)* : recrutés par concours interne au sein de la catégorie des agents, ils accomplissent des tâches administratives d'exécution.
- *Agents (523)* : justifiant soit d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans et d'un diplôme professionnel, soit du brevet des collèges, ils sont principalement chargés des fonctions d'accueil, de service intérieur et de guide. Les chauffeurs du service automobile appartiennent au corps des agents.

Les corps spécialisés correspondent aux fonctions et métiers suivants :

- *La réalisation des comptes rendus :* 63 rédacteurs des comptes rendus, recrutés à un niveau bac+5.
- *La sécurité* : 62 gardiens-surveillants, recrutés sur concours réservé aux militaires justifiant d'au moins quinze années de services.
- *L'informatique* : 3 ingénieurs, 2 adjoints au responsable des applications et 11 techniciens informatiques (assimilés à des secrétaires des

services). Par ailleurs, le corps des administrateurs-adjoints compte 23 informaticiens.

- *Le bâtiment :* l'effectif maximum prévu est de 5 ingénieurs en chef et architectes en chef, 6 ingénieurs et architectes, 4 dessinateurs et 47 ouvriers professionnels répartis en deux catégories.
- *La restauration :* l'effectif compte 1 directeur technique et 57 employés des restaurants répartis en trois catégories.
- *Emplois divers* : assistants médicaux, chef de parc, mécaniciens, photographes, etc.

La hiérarchie des corps est la suivante :

- niveau 1 : administrateurs, rédacteurs des comptes rendus, ingénieurs en chef et architectes en chef et ingénieurs informaticiens ;
- niveau 2 : administrateurs-adjoints et fonctionnaires assimilés, directeur technique des restaurants et employés des restaurants de 4ème catégorie ;
- niveau 3 : secrétaires des services et fonctionnaires assimilés, secrétaires administratifs, employés des restaurants de 3ème catégorie et ouvriers professionnels de 3ème catégorie ;
- niveau 4 : agents, gardiens-surveillants, employés des restaurants de 2ème catégorie et ouvriers professionnels de 2ème catégorie.

Les 3 adjoints au responsable des applications se situent à un niveau hiérarchique intermédiaire entre les corps de niveau 1 et ceux de niveau 2.

Les fonctionnaires d'un corps donné ont la possibilité d'accéder au corps supérieur. Cette promotion s'effectue exclusivement par concours interne.

Sous réserve de dispositions spécifiques en matière d'affectation, les décisions individuelles concernant les fonctionnaires relèvent de la compétence :

- du Président et des questeurs pour les fonctionnaires des niveaux 1 à 3, à l'exception des employés des restaurants de 4ème et de 3ème catégories et des ouvriers professionnels de 3ème catégorie ;
- des questeurs pour les autres fonctionnaires.

Toutefois :

- la nomination des directeurs des services et les décisions relatives aux secrétaires généraux relèvent de la compétence du Bureau ;
- la détermination de la situation indiciaire de tous les fonctionnaires relève de la compétence des questeurs.

III.– PARCOURS PROFESSIONNEL

1. – LE RECRUTEMENT PAR CONCOURS

Les fonctionnaires de l'Assemblée nationale sont exclusivement recrutés par concours, selon des modalités déterminées par le Bureau.

Le Règlement intérieur réserve aux ressortissants français et des autres États membres de la Communauté européenne l'accès à ces concours. Les questeurs sont saisis des ouvertures de concours, ainsi que de toute évolution de la réglementation des concours. À l'issue des épreuves, ils reçoivent communication d'un rapport sur les résultats du concours, prennent acte de la liste des candidats admis, proclamée par le jury, et fixent la date de validité de l'éventuelle liste complémentaire.

Les candidats reçus à un concours et admis dans les cadres effectuent tout d'abord une année de stage dans le cadre extraordinaire, avant d'être titularisés dans le cadre ordinaire de leur corps.

2. – LA MOBILITÉ AU SEIN DES SERVICES DE L'ASSEMBLÉE

Au cours de leur carrière, les fonctionnaires des cinq corps généralistes connaissent plusieurs affectations dans les services législatifs et dans les services administratifs.

De nombreuses mesures ont été adoptées au cours des dernières années en vue de développer et d'encourager la mobilité des fonctionnaires « généralistes » au sein des services de l'Assemblée :

- des *conditions de mobilité* ont été progressivement introduites dans tous les corps pour pouvoir bénéficier d'un avancement de grade. Ainsi, les administrateurs ne peuvent être nommés conseillers qu'après avoir exercé leurs fonctions dans deux services pendant une durée minimale de deux ans pour chacun d'eux. Les conseillers ne peuvent être nommés directeurs que sous la même condition ; ils doivent en outre avoir effectué un passage de trois ans dans un service administratif depuis leur entrée dans les cadres ;
- depuis avril 2007, la *durée maximale d'affectation* des fonctionnaires « généralistes » est fixée à 8 ans, sous réserve d'un examen particulier par les secrétaires généraux des données propres à chaque situation individuelle (proximité de la retraite, handicap, intérêt du service…).

3. – LA MOBILITÉ EXTERNE

La mobilité du personnel vers d'autres administrations est prévue et même encouragée pour certains corps. Elle peut prendre deux formes :

- la *mise à disposition*, qui n'est ouverte qu'aux fonctionnaires des corps des administrateurs, des rédacteurs des comptes rendus et des administrateurs-adjoints. La liste des organismes concernés comprend les parlements étrangers, les institutions européennes, les organisations internationales, le Conseil économique, social et environnemental, les organismes juridictionnels et les autorités administratives ou publiques indépendantes. Dans cette position, le fonctionnaire conserve ses droits à l'avancement et à la retraite et continue d'être rémunéré par l'Assemblée. Cette forme de mobilité est relativement institutionnalisée, un certain nombre d'organismes accueillant régulièrement des fonctionnaires de l'Assemblée mis à leur disposition (Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour des comptes …). Il existe aussi des programmes d'échange de fonctionnaires avec le Bundestag et l'Assemblée nationale du Québec ;
- le *détachement*, qui est ouvert à toutes les catégories. Dans cette position, le fonctionnaire conserve ses droits à l'avancement et à la retraite, mais est rémunéré par l'organisme d'accueil. La liste des organismes auprès desquels un détachement est possible est plus large ; en particulier, un fonctionnaire peut être détaché auprès d'une collectivité territoriale, ce qui est exclu pour la mise à disposition.

4. – LA FORMATION CONTINUE

L'offre de formation est essentiellement axée sur l'adaptation aux postes qui eux-mêmes varient en fonction de l'évolution des activités et des intérêts de l'Assemblée nationale (montée en puissance des activités internationales, progrès des techniques informatiques, renforcement de la sécurité, développement de la communication). Un plan de formation, élaboré à partir des projets des différents services de l'Assemblée nationale complétés par des demandes individuelles, est arrêté chaque année.

On distingue six grands domaines de formation : formations linguistiques (cours collectifs et particuliers), sécurité (techniques liées au contrôle des accès, secourisme), informatique (formation continue des informaticiens et formations bureautiques), stages techniques (liés aux métiers pratiqués : rédaction de comptes rendus, cours sur les marchés publics, électricité, cuisine), stages extérieurs (parlements étrangers, collectivités locales), techniques de communication et formations à l'encadrement (développement personnel, management).

Des cycles de formation sont par ailleurs proposés aux fonctionnaires qui souhaitent présenter les concours internes.

IV.– STRUCTURE DES CARRIÈRES

Comme dans le reste de la fonction publique, chacun des corps de fonctionnaires de l'Assemblée nationale est organisé en grades, eux-mêmes divisés en classes.

Chaque classe et chaque grade sont dotés d'une grille indiciaire propre, divisée en échelons. À chaque échelon de cette grille correspond un indice, qui détermine le montant du traitement servi.

L'avancement d'échelon, à l'intérieur d'une classe ou d'un grade, s'effectue à l'ancienneté, selon une périodicité de deux ans. Il peut être différé pour des motifs disciplinaires ou d'insuffisance professionnelle. Une fois parvenu au dernier échelon de sa grille indiciaire, un fonctionnaire ne peut plus bénéficier d'un avancement d'échelon jusqu'à ce qu'il soit nommé au grade ou à la classe supérieurs.

L'avancement de classe et de grade s'effectue au mérite, après inscription à un tableau d'avancement arrêté par le Président et les questeurs sur proposition d'un comité d'avancement composé paritairement de représentants de l'administration et de délégués élus par le personnel.

Le déroulement de carrière des cinq corps « généralistes » est le suivant :

- *Administrateurs* : ils sont inscriptibles au grade de conseiller après douze ans de services. Au bout de quatre ans, les conseillers accèdent à la hors classe de leur grade. Ils peuvent ensuite être nommés directeurs, puis directeurs généraux. Les nominations à ces deux derniers grades, qui sont prononcées par le Bureau et ne peuvent intervenir que pour combler une vacance, ne donnent pas lieu à l'élaboration d'un tableau d'avancement. Les conseillers hors classe peuvent par ailleurs se voir conférer, sur proposition des secrétaires généraux, le titre de directeur-adjoint, qui ne constitue pas un grade.

Les membres du corps des rédacteurs des comptes rendus se voient offrir une carrière analogue, sans pouvoir toutefois accéder au grade de directeur général.

- *Administrateurs-adjoints* : titularisés dans la première classe, ils sont inscriptibles à la hors classe après onze ans de services. Au bout de cinq ans, les administrateurs-adjoints hors classe sont inscriptibles au grade de principal. Les principaux peuvent accéder à la classe exceptionnelle après trois années dans leur grade.
- *Secrétaires des services et secrétaires administratifs* : titularisés dans la deuxième classe, ils sont inscriptibles à la première classe après onze ans de services. Au bout de cinq ans dans la première classe, ils

accèdent à la hors classe. Ils peuvent être nommés au grade de chef de section après avoir passé deux ans dans la hors classe.

- *Agents* : titularisés dans la première classe, ils sont inscriptibles à la hors classe après onze ans de services. Au bout de trois ans, les agents hors classe sont inscriptibles au grade de premier agent. Les premiers agents peuvent être nommés chefs de groupe après trois années dans leur grade. Ils peuvent ensuite devenir chefs d'agents adjoints, puis chefs d'agents. Au sommet du corps se trouve le grade de chef des agents, qui ne comporte qu'un seul titulaire.

Fiche n° 69

Structure des services de l'Assemblée nationale

Points-clés

Les services de l'Assemblée nationale se divisent en services législatifs, services administratifs et services communs.

☞ *Voir également les fiches 70 à 81*

Les services de l'Assemblée nationale se divisent en services législatifs, services administratifs et services communs.

Le **secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence**, assisté d'un directeur général des services législatifs, est responsable devant le Président du bon fonctionnement des douze services législatifs, qui sont :

- le secrétariat général de la Présidence ;
- la séance ;
- les affaires juridiques ;
- la culture et les questions sociales ;
- l'économie et l'évaluation scientifique ;
- les finances publiques ;
- les affaires européennes ;
- les affaires internationales et de défense ;
- la communication et l'information multimédia ;
- la bibliothèque et les archives ;
- le compte rendu de la séance ;
- les comptes rendus des commissions.

S'y ajoute la division de la représentation permanente de l'Assemblée nationale auprès de l'Union européenne. Cette dernière est placée, ainsi que le service des affaires européennes et celui des affaires internationales et de défense,

sous l'autorité d'un directeur général des affaires européennes, internationales et de défense.

Le **secrétaire général de la Questure**, assisté d'un directeur général des services administratifs, est responsable devant les questeurs du bon fonctionnement des six services administratifs, qui sont :

- les affaires administratives générales ;
- le personnel ;
- les achats et les moyens matériels ;
- les affaires financières ;
- les affaires sociales ;
- les affaires immobilières et le patrimoine.

S'y ajoutent trois divisions placées sous l'autorité directe du directeur général des services administratifs : l'accueil, la sûreté et la sécurité ; les marchés ; le secrétariat général de la Questure.

Les **services communs** sont placés sous l'autorité conjointe des secrétaires généraux. Ils comprennent le service des systèmes d'information et la division du protocole et de la gestion, rattachée directement au directeur général des affaires européennes, internationales et de défense.

Fiche n° 70

Les secrétaires généraux

Points-clés

Un trait marquant de la structure administrative de l'Assemblée nationale est son bicéphalisme : deux hauts fonctionnaires, nommés par le Bureau de l'Assemblée, assurent la direction de deux pôles distincts, celui des services législatifs et celui des services administratifs.

Le secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence assiste le Président en séance publique et lui apporte sa collaboration pour tout ce qui concerne le fonctionnement institutionnel de l'Assemblée, notamment dans ses relations avec les pouvoirs publics. Il est responsable devant lui du bon fonctionnement des services législatifs.

Le secrétaire général de la Questure apporte son concours aux trois questeurs, chargés, sous la haute direction du Bureau, des questions administratives et financières. Il est responsable auprès d'eux de la bonne marche des services administratifs.

Les deux secrétaires généraux dirigent les services communs. Ils sont responsables conjointement de leur bonne marche auprès du Président et des questeurs.

☞ *Voir également les fiches 19, 20, 21, 65 et 69*

Dès l'origine, les parlementaires ont considéré que le déroulement de leurs travaux, pour être optimal, ne devait pas être perturbé par les problèmes matériels. Ils ont donc désigné, en leur sein, des membres spécialement chargés de la gestion administrative et financière de leur assemblée. Ces derniers ont reçu, en 1803, la dénomination de questeurs.

L'activité des personnels chargés d'assister les représentants de la Nation s'est ainsi structurée selon deux pôles, le premier, sous l'autorité du Président, centré autour de l'activité législative et le second, sous la responsabilité des questeurs, organisé autour des tâches administratives.

Deux hauts fonctionnaires dirigent ces pôles : le secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence et le secrétaire général de la Questure.

I.– NOMINATION, SUPPLÉANCE, ADMISSION À LA RETRAITE

Le secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence et le secrétaire général de la Questure sont nommés par le Bureau de l'Assemblée nationale. Ils sont choisis, en théorie parmi les fonctionnaires de toutes catégories, en pratique parmi les fonctionnaires ayant le grade de directeur général ou de directeur afin qu'ils aient la compétence, l'expérience et l'autorité nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

Les deux secrétaires généraux sont assistés, pour le premier, d'un directeur général des services législatifs et, pour le second, d'un directeur général des services administratifs. Les directeurs généraux les suppléent en cas de besoin et ont, dans ces fonctions, autorité sur l'ensemble des services législatifs ou administratifs. Par ailleurs, au sein des services législatifs, un directeur général des affaires européennes, internationales et de défense a autorité sur le service des affaires européennes, celui des affaires internationales et de défense et la division du protocole.

Les secrétaires généraux sont admis de droit à la retraite à soixante-cinq ans. Au-delà de cet âge et par décision spéciale annuelle du Bureau, ils peuvent être maintenus jusqu'à soixante-dix ans.

II.– PRINCIPALES ATTRIBUTIONS

1. – LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ASSEMBLÉE ET DE LA PRÉSIDENCE

Auprès du Président, le secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence a un rôle de conseiller en matière de procédure. Il lui apporte son concours en séance publique.

En dehors des questions liées au déroulement des débats, il apporte au Président sa collaboration pour tout ce qui concerne le fonctionnement institutionnel de l'Assemblée, notamment dans ses relations avec les pouvoirs publics. Il a la charge de la préparation, de la tenue et du suivi des réunions du Bureau, organe collégial suprême de l'Assemblée, lequel a tous pouvoirs pour régler les délibérations de l'Assemblée et pour organiser et diriger les services.

Le secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence est responsable devant le Président du bon fonctionnement des douze services législatifs : le secrétariat général de la Présidence, la séance, les affaires juridiques, la culture et les questions sociales, l'économie et l'évaluation scientifique, les finances publiques, les affaires européennes, les affaires internationales et de défense, la communication et l'information multimédia, la bibliothèque et les archives, le compte rendu de la séance et le compte rendu des commissions.

2. – LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA QUESTURE

Le secrétaire général de la Questure apporte son concours aux trois questeurs qui, sous la haute autorité du Bureau dont ils sont membres, exercent des pouvoirs étendus en matière financière, comptable et administrative dans le cadre de l'autonomie de gestion de l'Assemblée nationale.

À cet effet, il prépare les réunions de questure, veille, en liaison avec les services, à la confection des dossiers soumis aux questeurs, établit les procès-verbaux, enregistre les décisions et s'assure de leur exécution.

Le secrétaire général de la Questure est responsable auprès des Questeurs de la bonne marche des sept services administratifs : le secrétariat général de la Questure, les affaires administratives générales, le personnel, les achats et les moyens matériels, les affaires financières, les affaires sociales, les affaires immobilières et le patrimoine.

Les deux secrétaires généraux dirigent conjointement une division et un service communs : la division du protocole et le service des systèmes d'information.

Fiche n° 71

Le budget de l'Assemblée nationale

Points-clés

Les règles applicables reposent sur un principe de base, l'autonomie financière de chacune des assemblées parlementaires, qui lui-même procède du principe plus général de séparation des pouvoirs.

L'Assemblée nationale et le Sénat préparent séparément leur projet de budget annuel sous l'autorité de leurs questeurs. Puis une commission commune, composée des questeurs des deux assemblées (six au total) et présidée par un membre de la Cour des comptes, lui-même assisté de deux magistrats de la Cour ayant voix consultative, arrête le montant des crédits nécessaires au fonctionnement de chaque assemblée tel qu'il sera inscrit au projet de loi de finances. Un rapport explicatif établi par la commission commune est annexé au projet de loi.

Les assemblées gèrent ensuite leur budget comme elles l'entendent. Les règles de la comptabilité publique ne sont pas applicables ; celles qui ont été fixées par le Bureau de l'Assemblée nationale s'en inspirent cependant très largement.

Le contrôle de l'exécution du budget relève dans chaque assemblée d'une commission interne, composée à l'Assemblée nationale de quinze députés désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques. Elle établit chaque année un rapport qui est rendu public et auquel est annexé le rapport de certification des comptes de l'Assemblée établi de manière indépendante par une entité qui lui est extérieure.

☞ *Voir également la fiche 21*

Le principe d'autonomie financière des assemblées parlementaires, qui procède du principe plus général de séparation des pouvoirs, a été reconnu de longue date par la doctrine avant d'être consacré par les textes et par le Conseil constitutionnel.

- L'article 7, alinéa premier de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prévoit que « *chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière* ».
- Plus récemment, le Conseil constitutionnel a fondé l'une de ses décisions sur « *la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels*

déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement » et affirmé que « *cette règle est en effet inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs* » (décision n° 2001-456 du 27 décembre 2001 sur l'article 115 de la loi de finances pour 2002).

Cette autonomie s'affirme tant dans le mode d'établissement du budget que dans ses conditions d'exécution et de contrôle.

I.– L'ÉLABORATION DU BUDGET DE L'ANNÉE À VENIR : LA LIBRE DÉTERMINATION DES DÉPENSES ET DES RESSOURCES DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

1. – LE TEXTE DE BASE

L'article 7 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 fixe dans ses deux derniers alinéas la procédure applicable :

« *Les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées. Cette commission délibère sous la présidence d'un président de chambre à la Cour des comptes désigné par le Premier président de cette juridiction. Deux magistrats de la Cour des comptes désignés par la même autorité assistent la commission ; ils ont voix consultative dans ses délibérations*.

« *Les propositions ainsi arrêtées sont inscrites au projet de loi budgétaire auquel est annexé un rapport explicatif établi par la commission mentionnée à l'alinéa précédent*. »

2. – LA PRÉPARATION DU BUDGET

a) La préparation à l'Assemblée nationale

Dans le courant du mois de mars de l'année *n*, les questeurs de l'Assemblée arrêtent les orientations générales pour le budget de l'année *n+1*. Ils fixent notamment le taux de progression globale des dépenses après avoir indiqué la valeur du point d'indice de la fonction publique sur laquelle seront évaluées toutes les dépenses de rémunération.

À partir de ces orientations et des comptes de l'exercice écoulé (année *n-1*), les différents services de l'Assemblée établissent leur projet de budget.

Le service des affaires financières les analyse et en fait la synthèse. En cas de désaccord, il s'efforce d'atteindre une conciliation avec le service gestionnaire ; si la différence d'appréciation subsiste, elle est soumise à l'arbitrage du secrétaire général de la Questure.

Le projet de budget ainsi élaboré, qui comprend une analyse des prévisions de dépenses, le montant de la dotation qui sera demandée dans le projet de loi de finances ainsi que la part de financement sur les ressources propres de l'Assemblée, est ensuite arrêté par le collège des questeurs puis soumis à l'examen du Bureau de l'Assemblée, instance composée du Président, des six vice-présidents, des trois questeurs et des douze secrétaires de l'Assemblée nationale.

b) Le rôle de la commission commune

À la mi-juin, le collège des questeurs adresse un rapport sur le projet de budget au président de chambre à la Cour des comptes, président de la commission commune. Chacun des deux magistrats qui assistent la commission est chargé de faire devant elle un rapport oral sur le budget de l'une des assemblées. Il peut, dans cette perspective, demander des informations complémentaires.

Conformément à la nouvelle présentation du budget résultant de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001, les dotations des deux assemblées parlementaires et celle de la chaîne parlementaire sont inscrites dans une mission spécifique, la mission « Pouvoirs publics », avec celles de la Présidence de la République, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République. La dotation pour l'Assemblée nationale ne comporte aucune division ; la dotation pour le Sénat est divisée en trois actions (Sénat *stricto sensu*, jardin et musée du Luxembourg). La dotation pour la chaîne parlementaire est divisée en deux actions : une pour La Chaîne Parlementaire-Assemblée nationale et une pour la chaîne Public-Sénat. Le rapport explicatif prévu par l'ordonnance de 1958 à l'appui des demandes de dotations est intégralement publié dans le fascicule budgétaire développant les crédits de la mission.

Pour chacune de ces dotations, la commission commune se borne à fixer un montant global correspondant aux crédits estimés nécessaires au fonctionnement de chacune des deux assemblées.

L'originalité de cette procédure est double :

- elle réunit dans une même instance les autorités financières des deux assemblées parlementaires. Elle permet une information officielle réciproque entre l'Assemblée nationale et le Sénat sans porter atteinte à l'autonomie de chacune des deux assemblées : en effet, en pratique, sauf lorsque les problèmes sont communs, les questeurs d'une assemblée n'interviennent que sur les questions portant sur son budget ;
- elle donne aux magistrats de la Cour des comptes un rôle particulier dans le processus d'élaboration des dotations budgétaires des assemblées. La présence de ces magistrats, voulue en 1958, est une garantie d'impartialité et de compétence. Mais il a toujours été entendu que des

magistrats ne représentaient pas la Cour des comptes en tant qu'institution et ne relevaient donc pas, dans l'accomplissement de leurs tâches à la commission commune, de l'autorité du Premier président ou de la Cour. Les propositions des questeurs sont, en fait, adoptées sans autres modifications que celles qu'ils ont éventuellement acceptées.

3. – L'INSCRIPTION DES DOTATIONS DES ASSEMBLÉES DANS LA LOI DE FINANCES

a) La procédure d'adoption des crédits

Le président de la commission commune adresse en son nom au ministre chargé du budget le rapport explicatif conclu par les propositions de dotations arrêtées pour chacune des assemblées.

Le ministre ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation et procède à l'inscription des crédits correspondants dans le projet de loi de finances. Lors de l'examen en commission et en séance publique du projet de loi de finances, les règles de droit commun s'appliquent à la discussion des crédits de la mission Pouvoirs publics et, en leur sein, au débat sur les dotations des assemblées parlementaires : ces crédits font notamment l'objet d'un rapport spécial de la commission des finances, et ils peuvent être amendés.

La dotation de l'État représente la quasi-totalité des ressources de l'Assemblée.

Une fois le budget voté par le Parlement, il revient ensuite aux questeurs de chaque assemblée concernée de répartir les crédits inscrits en loi de finances entre les différents comptes de dépenses.

Si des dotations supplémentaires sont demandées à l'État en cours d'année, elles sont intégrées dans une loi de finances rectificative selon les mêmes modalités et la même procédure que les crédits initiaux.

b) L'information des parlementaires et du public

Le rapport explicatif établi par la commission commune lors de sa réunion annuelle est intégralement inséré dans le fascicule budgétaire « Pouvoirs publics », qui est un document public. Il donne des précisions sur le montant et la nature des dépenses prévues, ainsi que sur la consommation effective des crédits correspondants au cours de l'exercice écoulé et leur variation d'une année sur l'autre. Il indique la dotation demandée au budget de l'État et le montant prévisionnel des recettes diverses (vente de documents parlementaires, location de salles de réunion, etc.). Il indique aussi, le cas échéant, le prélèvement que l'Assemblée aura décidé d'opérer sur ses disponibilités financières pour financer la différence éventuelle entre le montant de ses charges prévisionnelles et le montant cumulé de la dotation et des recettes diverses. Le prélèvement sur les

disponibilités a toujours financé uniquement des dépenses de la section d'investissement.

II.– L'EXÉCUTION DU BUDGET : DES RÈGLES ÉTABLIES PAR CHAQUE ASSEMBLÉE

En conséquence de l'autonomie budgétaire et financière qui leur est reconnue, les assemblées parlementaires ne relèvent, pour la gestion de leur budget, ni du contrôle *a priori* de régularité du ministère chargé du budget, ni du contrôle juridictionnel *a posteriori* de la Cour des comptes.

1. – LES RÈGLES ÉTABLIES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les dispositions applicables figurent dans le règlement budgétaire, comptable et financier qui est un arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale.

Ce texte reprend les grands principes budgétaires et comptables de droit public : annualité ; non contraction des dépenses et des recettes ; non affectation des ressources qui assurent l'exécution de l'ensemble des dépenses ; nomenclature budgétaire fondée sur la nature des dépenses ; distinction entre budget d'investissement et budget de fonctionnement ; caractère limitatif des crédits autres que ceux relatifs aux rémunérations ; règle du paiement après service fait.

En cours d'année, des virements de crédits permettent d'assurer la souplesse nécessaire ; les comptes déficitaires sont abondés à partir de comptes excédentaires ou, le cas échéant, par un prélèvement sur les disponibilités financières. La commission commune des crédits n'est pas tenue informée des modifications apportées au budget initial dès lors qu'il n'est pas fait appel à une dotation complémentaire de l'État.

2. – LES DIFFÉRENTES PHASES DE L'EXÉCUTION D'UNE DÉPENSE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Elles sont largement les mêmes que pour les autres administrations de l'État mais comportent certaines particularités liées au principe de l'autonomie financière :

- l'engagement (acte par lequel est créée ou constatée à l'encontre de l'Assemblée une obligation dont il résultera pour elle une charge), préparé par les directeurs des différents services gestionnaires des crédits sous l'autorité du secrétaire général de la Questure, est de la compétence des questeurs ou du questeur délégué ;
- quelle que soit la nature des dépenses concernées, leur liquidation et leur ordonnancement ne peuvent intervenir qu'après l'établissement par les

services gestionnaires d'un mandat de paiement établi au nom d'un ou de plusieurs créanciers ; le mandat est accompagné des pièces justificatives établissant la réalité du service fait ;

– la liquidation (vérification de la réalité de la dette née de l'engagement et détermination de son montant), également préparée par les différents services gestionnaires des crédits, est effectuée par le secrétaire général de la Questure ;

– l'ordonnancement (acte administratif donnant l'ordre de payer une dépense conformément aux résultats de la liquidation) est de la compétence du questeur délégué ;

– le paiement des dépenses est assuré par le trésorier, fonctionnaire de l'Assemblée responsable devant les questeurs des fonds qui lui sont confiés.

3. - LES DOCUMENTS COMPTABLES

Chaque année, le collège des questeurs arrête le bilan et le compte de résultat agrégé de l'Assemblée nationale, incluant les comptes de l'Assemblée nationale proprement dite, ceux des caisses de pensions et de retraites et ceux des deux fonds de sécurité sociale des députés et du personnel.

Le bilan est accompagné d'une annexe informative qui comporte notamment l'évaluation des engagements sociaux de l'Assemblée nationale. Les travaux nécessaires à cette évaluation ont été confiés à un cabinet d'actuaires.

Le bilan, le compte de résultat et l'annexe sont établis en suivant les principes du plan comptable général, sous réserve des adaptations nécessitées par les spécificités de l'Assemblée nationale et décidées par arrêté des questeurs.

III.– LE CONTRÔLE INTERNE ET EXTERNE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Les modalités de contrôle de l'exécution du budget sont fixées librement par chaque assemblée parlementaire.

Dans chacune des deux assemblées, le contrôle *a posteriori* de l'exécution du budget est dévolu à une commission interne.

Il s'y ajoute un contrôle de régularité des comptes entrant dans le cadre de la procédure annuelle de certification des comptes généraux de l'État et confié à une entité tierce.

1. – LE CONTRÔLE DE LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE DE VÉRIFIER ET D'APURER LES COMPTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Aux termes de l'article 16 du Règlement de l'Assemblée nationale, la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée est composée de quinze députés désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques. Les membres du Bureau de l'Assemblée, et par conséquent les questeurs, ne peuvent en faire partie. La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009 a prévu que ne peut être élu à sa présidence qu'un député appartenant à un groupe d'opposition. Cette disposition n'entrera cependant en vigueur qu'au début de la prochaine législature.

Chaque année, la commission examine les comptes du dernier exercice clos.

Pour ce faire, le service chargé des affaires financières élabore un projet de rapport. Ce rapport est adopté par les questeurs. Il est ensuite transmis aux membres de la commission spéciale, qui ont la faculté de consulter directement le compte financier [(1)], les documents comptables, les mandats et leurs pièces justificatives.

Dans la pratique, après avoir pris connaissance du rapport, les membres de la commission spéciale adressent, par l'intermédiaire de son président, un questionnaire aux questeurs. Les réponses, préparées par les services gestionnaires des crédits, sont remises par les questeurs aux membres de la commission à l'occasion de leur audition annuelle.

Après avoir entendu les questeurs, la commission spéciale approuve, par arrêté signé de son président et des membres de son bureau, les comptes de l'Assemblée nationale et des comptabilités annexes pour l'exercice écoulé. Par ce même arrêté, elle confie aux questeurs le soin d'affecter le résultat de l'exercice, leur donne quitus de leur gestion ou rend compte à l'Assemblée ; elle est également chargée de donner quitus au trésorier de l'Assemblée.

2. – LA CERTIFICATION DES COMPTES

La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 a institué une procédure de certification des comptes généraux de l'État, confiée à la Cour des comptes et donnant lieu à l'établissement, par cette juridiction, d'un rapport annexé au projet de loi de règlement de l'exercice écoulé.

Les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat font partie du budget général de l'État et sont donc compris dans le champ de la procédure de certification. Cependant le principe d'autonomie des assemblées parlementaires fait

(1) Le compte financier est établi par le trésorier et le directeur du service des Affaires financières et soumis à la signature du secrétaire général de la Questure ainsi qu'à celle du Questeur délégué. Il comporte un état d'exécution du budget, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, la balance générale des comptes.

obstacle à ce que la certification de leurs comptes soit opérée par la Cour des comptes.

Afin de permettre néanmoins à cette dernière de délivrer la certification globale des comptes généraux de l'État, les assemblées ont décidé de confier à une entité tierce la mission d'audit contractuel de leurs propres comptes en vue de leur certification. Cette tâche est actuellement dévolue au Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, qui est assisté pour l'exécution de cette mission dans chaque assemblée par deux cabinets de commissaires aux comptes librement choisis par lui. Le Conseil supérieur et les cabinets accomplissent leur mission en toute indépendance.

La certification porte sur les comptes agrégés décrits plus haut. Le rapport de certification est adressé par le président du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables au président de la commission spéciale, qui le transmet immédiatement à la Cour des comptes.

3. – LE RAPPORT PUBLIC SUR LES COMPTES

L'article 16 précité du Règlement de l'Assemblée dispose qu'à l'issue de chaque exercice budgétaire, la commission spéciale établit un rapport public.

Chaque année, après l'audition des questeurs, la commission spéciale examine le projet de rapport établi par son président. Le rapport, dont l'essentiel est consacré à la présentation des résultats de l'exécution budgétaire, du bilan et du compte de résultat, peut comporter une annexe thématique permettant d'examiner les dépenses sous un angle autre que strictement comptable (exemples : les dépenses informatiques, les dépenses de personnel, les dépenses de communication, etc.).

Le rapport du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables sur l'audit annuel des comptes de l'Assemblée nationale est publié sans modifications en annexe au rapport du président de la commission spéciale.

Fiche n° 72

Élaboration, instruction et adoption des décisions de questure

Points-clés

Dans le cadre de l'autonomie de gestion reconnue par principe aux assemblées parlementaires et sous la haute autorité du Bureau dont ils sont membres, les questeurs exercent des pouvoirs étendus en matière financière, comptable et administrative. Pour accomplir leur mission et prendre les décisions qui relèvent de leurs compétences, les questeurs disposent notamment des services administratifs dirigés par le secrétaire général de la Questure, qui a en charge tous les aspects non législatifs de la vie de l'Assemblée.

☞ *Voir également les fiches 21, 70, 71, 78, 79 et 81*

I.– UN ORGANE DE DÉCISION : LES QUESTEURS

1. – UNE INSTITUTION QUI A FÊTÉ SON BICENTENAIRE EN 2003

Comme le rappelle Eugène Pierre dans son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, « *de tout temps, les représentants du pays ont choisi dans leur propre sein des membres chargés de veiller à ce qu'aucune préoccupation matérielle ne vienne entraver ou troubler la marche du travail législatif* ».

Ainsi, dès 1789, l'Assemblée nationale fixe les missions de ceux qui allaient être dénommés questeurs par le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII (20 décembre 1803), en référence au rôle administratif et financier des questeurs de la République romaine.

2. – LES QUESTEURS SONT DÉSIGNÉS PAR LEURS PAIRS

Les trois questeurs sont élus par les députés au début de chaque législature, puis tous les ans au début de la session ordinaire, sauf celle qui précède le renouvellement de l'Assemblée.

On constate de fait une grande stabilité dans la fonction de questeur.

La désignation des questeurs obéit à un souci de pluralisme tenant compte des effectifs des groupes de l'Assemblée nationale. En pratique, l'un des questeurs appartient toujours à l'opposition.

3. – LES QUESTEURS ASSUMENT UNE QUADRUPLE FONCTION

Les missions des questeurs découlent du principe de l'autonomie financière des assemblées réaffirmé par l'ordonnance du 17 novembre 1958. Elles sont précisées par le Règlement de l'Assemblée nationale et l'Instruction générale du Bureau.

a) Ils disposent de pouvoirs financiers et budgétaires

Ils établissent et exécutent le budget de l'Assemblée, engagent toutes les dépenses et en ordonnent le règlement. Ils prennent les décisions relatives aux marchés publics passés par l'Assemblée nationale.

b) Ils exercent un pouvoir administratif de direction du personnel et des services de l'Assemblée nationale

Le service du personnel, en charge du recrutement et de la gestion des personnels de l'Assemblée nationale, relève du secrétariat général de la Questure.

c) Ils assurent les relations de l'Assemblée avec les députés et avec l'extérieur

Ainsi, ils mettent à la disposition des députés les locaux et les moyens matériels nécessaires à l'exercice de leur mandat. Ils sont membres de la commission chargée d'accréditer les organes de presse et délivrent les cartes d'accès et laissez-passer ainsi que les autorisations de photographier et de filmer.

d) Ils diligentent les procédures contentieuses

4. – LES QUESTEURS PRENNENT LEURS DÉCISIONS COLLÉGIALEMENT

Les décisions des questeurs sont prises collégialement au cours des réunions de questure qui se tiennent généralement chaque semaine pendant la session parlementaire, et environ deux fois par mois hors session. La collégialité est tempérée par l'institution du questeur délégué, responsabilité exercée à tour de rôle pendant un mois par chacun des trois questeurs.

Chaque questeur dispose théoriquement d'un droit de veto. Toutefois, en pratique, les décisions ne donnent jamais lieu à un vote.

Les réunions des questeurs, auxquelles participent les deux secrétaires généraux, ainsi que le directeur général des services administratifs, sont aussi l'occasion d'échanges nombreux sur le fonctionnement administratif de l'Assemblée.

Les questeurs ne sont responsables de leur gestion que devant leurs pairs, au travers de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes.

II.– LA PRÉPARATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS DES QUESTEURS

Pour accomplir leur mission et prendre les décisions qui relèvent de leurs compétences, les questeurs disposent des services administratifs de l'Assemblée nationale, dirigés par le secrétaire général de la Questure, et des services communs placés sous l'autorité des deux secrétaires généraux.

1. – LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA QUESTURE

L'ensemble des activités de questure est coordonné par une cellule volontairement réduite et légère qui, outre le secrétaire général de la Questure et le directeur général des services administratifs, comprend un chef de division et deux secrétaires.

Le secrétariat général de la Questure prépare les réunions des questeurs, veille, en liaison avec les services à la confection des dossiers soumis aux questeurs, établit les procès-verbaux, enregistre les décisions et s'assure de leur exécution ainsi que de la diffusion des décisions prises, notamment sur les sites Intranet-Extranet « 577 », pour les députés et leurs collaborateurs et Weban, pour le personnel (rubrique « Nouvelles de la questure »).

Après chaque réunion de questure, le secrétaire général de la Questure et le directeur général des services administratifs réunissent les directeurs des services gestionnaires pour les informer des décisions prises et pour fixer avec eux leurs modalités pratiques de mise en œuvre.

Ils président fréquemment des groupes de travail constitués sur des dossiers impliquant plusieurs services.

Les dossiers qui n'entrent pas dans les attributions réglementaires d'un service administratif sont instruits et suivis par la division du secrétariat général de la Questure, placée sous l'autorité du secrétaire général de la Questure et du directeur général des services administratifs. En outre, le conseiller, chef de la division du secrétariat général de la Questure est mis à la disposition du président de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes et assure le secrétariat de cette commission.

2. – LES SERVICES ADMINISTRATIFS ET LES SERVICES COMMUNS

a) La direction générale des services administratifs

Le directeur général des services administratifs supplée en tant que de besoin le secrétaire général de la Questure. Il est notamment chargé de coordonner les mesures relatives à la sûreté et à la sécurité du Palais Bourbon et de tous les locaux de l'Assemblée ainsi qu'à la mise en œuvre des décisions de l'Assemblée nationale agissant en qualité de maître d'ouvrage. Sont placées sous son autorité :

- la division de l'accueil, de la sûreté et de la sécurité ;
- la division des marchés (cette division étudie et prépare notamment, en liaison avec les services concernés, les décisions des questeurs relatives aux marchés publics passés par l'Assemblée nationale) ;
- la division du secrétariat général déjà évoquée.

b) Les autres services administratifs

Ces services instruisent, dans le cadre de leurs attributions réglementaires, les dossiers soumis aux questeurs et exécutent les décisions de ces derniers :

- le **service des affaires administratives générales**, qui comporte deux divisions, la *division du secrétariat* (orientation et renseignement des parlementaires et des correspondants extérieurs, locaux, salles de réunion, moyens de communication) et la *division des transports* (bureau des voyages, parc automobile), gère les différents moyens offerts aux députés pour l'exercice de leur mandat. Ainsi en matière de locaux, c'est sur la base d'un dossier instruit par le secrétaire général de la Questure et le service des affaires administratives générales que les questeurs et les présidents de groupe arrêtent, lors d'une réunion commune se tenant au début de chaque législature, la répartition des bureaux et salles de réunion affectés aux secrétariats de chaque groupe et aux députés. Le service des affaires administratives générales instruit également pour les questeurs les demandes de réservation, notamment en vue de colloques, des salles Lamartine et Victor Hugo de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas. Il en est de même pour les demandes de reportage ou d'interview lorsque ceux-ci sont réalisés en dehors des lieux librement accessibles aux journalistes accrédités et des bureaux de député, ainsi que les autorisations de photographier et de filmer dans les salles, couloirs et cours de l'Assemblée nationale. Ce service dirige aussi certaines opérations d'investissement ou de communication décidées notamment par les questeurs ou y participe ;
- le **service du personnel** gère les ressources humaines de l'Assemblée nationale constituées notamment de quelque 1 350 fonctionnaires. Une

division est chargée du *recrutement et de la formation professionnelle*, une autre du *statut et de la gestion du personnel*. Un conseiller chargé de mission réalise des études ponctuelles sur des questions de personnel ;

- le **service des achats et des moyens matériels** joue un rôle d'acheteur et de gestionnaire pour des produits et services extrêmement divers, il gère les restaurants, libres-services et buvettes de l'Assemblée nationale et est responsable de l'hébergement des députés ;
- le **service des affaires financières** exerce trois missions essentielles :
  - la *division de la comptabilité et de la trésorerie* contrôle et valide les mandats de paiement et les titres de recettes signés par les questeurs, tient la comptabilité générale de l'Assemblée nationale et les comptabilités annexes et suit l'exécution financière des marchés. Le trésorier est responsable devant les questeurs des fonds qui lui sont confiés, quelle qu'en soit la nature ou la forme. À ce titre, il surveille la conservation et la gestion de la dotation versée par l'État, des disponibilités et des immobilisations financières ;
  - la gestion financière des députés et de leurs collaborateurs est traitée par la *division de la gestion financière parlementaire* ;
  - la *division du budget* prépare le projet de budget de l'Assemblée nationale, en centralisant et instruisant les demandes de crédits formulées par les différents services gestionnaires. Le projet de budget, adopté par les questeurs, détermine le montant des crédits nécessaires au fonctionnement de l'Assemblée nationale, qui est ensuite arrêté par la commission commune des crédits, instituée par l'ordonnance du 17 novembre 1958 et composée des questeurs des deux assemblées réunies sous la présidence d'un président de chambre de la Cour des comptes assisté de deux magistrats appartenant à celle-ci. Le montant des crédits nécessaires, une fois arrêté, est transmis au ministre chargé du budget pour inscription dans le projet de loi de finances. En début d'exercice, les questeurs arrêtent la répartition des crédits entre les différents chapitres budgétaires. Le suivi de l'exécution du budget incombe alors à la division du budget qui contrôle les engagements et les imputations. À ce titre, elle assure la liaison avec les différents services gestionnaires des crédits et instruit les éventuelles modifications du budget initial ;
- le **service** des **affaires sociales** assure la gestion administrative des régimes de protection sociale – fondée également sur le principe d'autonomie – des membres de l'Assemblée et des personnes qui y travaillent. Ce service, tout à la fois caisse de sécurité sociale à ressort géographique et caisse de pensions et retraites, comporte pour cette raison deux divisions :

- la *division des affaires sociales* assure le fonctionnement du régime autonome de sécurité sociale des députés et anciens députés ainsi que celui des personnels en activité et des retraités. Chaque fonds est administré par un comité de gestion présidé par un questeur. La division est chargée de mettre en œuvre les dispositions prises en matière d'aide sociale et peut être amenée à proposer aux questeurs ou aux comités de gestion le versement de prestations ou de secours exceptionnels ;
- la *division des pensions et retraites* assure, sous l'autorité des questeurs, la gestion administrative des régimes autonomes des pensions et retraites des anciens députés et des anciens personnels de l'Assemblée ;

– le **service des affaires immobilières et du patrimoine** a pour missions essentielles de gérer le patrimoine immobilier et mobilier de l'Assemblée nationale et d'assister les autorités de l'Assemblée dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage. Le directeur du service est assisté, dans l'exercice de ses fonctions, d'un conseiller, chef de division. Ce dernier, assisté d'une cellule technique qui lui est rattachée, assure, notamment, la coordination des missions de maîtrise d'ouvrage.

c) Les services communs

– Parmi ces services figure la *division du protocole et de la gestion* qui est notamment chargée de gérer les crédits afférents à la vie internationale de l'Assemblée et de ses divers organes.

– Le **service des systèmes d'information** participe à la définition du programme de développement des moyens informatiques et technologiques nécessaires au traitement automatisé et à la diffusion de l'information et de la documentation, ainsi qu'à la dématérialisation des procédures administratives et législatives. Il comporte une *division de la gestion* et des pôles techniques chargés des applications, de la production et du support aux utilisateurs. Une mission de coordination traite de la conception et de la réalisation des applications législatives et documentaires.

Fiche n° 73

Le service de la séance

Points-clés

L'activité du service de la séance est centrée sur la séance publique.

En amont, il contribue à sa préparation au travers du secrétariat de la Conférence des présidents, organe de l'Assemblée au sein duquel est fixé l'ordre du jour de l'Assemblée et sont organisés les débats. Il reçoit, met en forme et classe, par ordre d'appel, les amendements et prépare le dossier du Président qui servira de fil conducteur pour les discussions en séance.

Pendant le cours de la séance, il assiste le Président en lui fournissant des éléments de solution aux problèmes réglementaires qui peuvent survenir. Il contrôle les temps de parole et enregistre les décisions de l'Assemblée.

Après la séance, il établit les textes issus des délibérations de l'Assemblée et recense, sous la forme de « précédents », tout ce qui peut contribuer à établir, dans l'activité de l'Assemblée, une jurisprudence constitutionnelle et réglementaire.

☞ *Voir également les fiches 26, 36, 37, 38 et 45*

La séance publique – sa préparation, son déroulement et ses suites – constitue, naturellement, la principale source d'activité du service.

Cependant, en relation directe avec la Présidence et situé au point de convergence des travaux des autres services, il est aussi appelé à assumer un certain nombre d'attributions de caractère plus général. Le service de la séance est globalement chargé de la procédure et de l'application du Règlement.

Le service de la séance comporte trois divisions :

- la *division de la séance* qui regroupe, sous l'autorité de deux chefs de division, cinq administrateurs et trois administrateurs adjoints ;
- la *division des affaires communes et des scrutins* qui comprend un chef de division et trois administrateurs adjoints ;
- la *division des lois* qui est constituée d'un chef de division, de deux administrateurs, de trois administrateurs adjoints et de deux secrétaires.

Six autres secrétaires sont à la disposition de l'ensemble du service.

Enfin, le service comprend neuf agents et vingt-cinq huissiers qui remplissent leurs fonctions dans la salle des séances ou dans les salons voisins.

I.– LA DIVISION DE LA SÉANCE

Schématiquement, l'activité de la division de la séance – qui s'exerce, selon les cas, avant, pendant ou après la séance – peut être répartie sous cinq rubriques : fixation de l'ordre du jour et organisation des discussions ; procédure législative ; procédures de contrôle et d'évaluation ; procédures diverses relatives à la constitution de l'Assemblée et aux nominations au sein de différents organismes ; suivi de la jurisprudence constitutionnelle et réglementaire.

1. – LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR ET L'ORGANISATION DES DISCUSSIONS

a) Le secrétariat de la Conférence des présidents

C'est au sein de la Conférence des présidents – qui réunit, chaque semaine en session, sous la présidence du Président de l'Assemblée, les six vice-présidents, les présidents de groupe, les présidents de commission, le président de la commission des affaires européennes, le rapporteur général de la commission des finances et le ministre chargé des relations avec le Parlement – qu'est élaboré l'ordre du jour de l'Assemblée et que sont organisés les débats.

La division de la séance assure le secrétariat de la Conférence des présidents. Elle la convoque, prépare ses travaux et établit le procès-verbal de ses réunions.

Avant sa réunion, elle prend contact avec le ministère chargé des relations avec le Parlement pour s'assurer que l'ordre du jour qui sera présenté à la Conférence des présidents par le ministre pour les semaines réservées au Gouvernement est compatible avec l'état d'avancement des travaux des commissions et réserve à la discussion de chaque texte un temps suffisant, compte tenu, notamment, du nombre prévisible d'amendements.

En liaison avec les groupes politiques et les commissions, elle élabore un projet d'ordre du jour pour la semaine d'initiative parlementaire et celle réservée à l'évaluation des politiques publiques et au contrôle de l'action du Gouvernement.

Elle prépare, à l'intention du Président, des fiches sur tous les sujets susceptibles d'être évoqués. Elle propose, notamment, un temps d'organisation pour la discussion des textes ou les débats qui doivent se dérouler dans les semaines à venir.

b) L'organisation des discussions

Il revient à la division de la séance de veiller au bon ordonnancement des débats et des interventions, dans le cadre de la discussion des textes ou des débats qui se déroulent devant l'Assemblée.

Elle calcule la répartition des temps de parole entre les groupes – qui est fonction de leurs effectifs – compte tenu de la durée globale de discussion arrêtée par la Conférence des présidents et la leur notifie.

Elle enregistre les inscriptions des orateurs.

Elle établit, sous l'autorité du Président, l'ordre de passage des orateurs.

2. – LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Les attributions de la division s'exercent à tous les stades de la procédure.

a) Le dépôt des textes

La division de la séance effectue le dépôt des projets et propositions de loi ainsi que des rapports parlementaires. Elle leur attribue, en particulier, un numéro d'enregistrement qui permet, dans le cours de la procédure, d'identifier chaque document. Elle dresse, à la clôture de la dernière séance, une liste récapitulative des documents déposés dans la journée.

Sauf en cas de constitution d'une commission spéciale, la division de la séance détermine ensuite, sous l'autorité du Président qui est saisi des cas litigieux, à quelle commission permanente les textes déposés doivent être renvoyés. Elle procède aux mesures de publicité des dépôts (notamment au *Journal Officiel*) et transmet les textes au service de la communication qui se charge de leur impression, mise en ligne et distribution.

Elle assure le secrétariat de la délégation du Bureau chargée d'examiner la recevabilité financière des propositions de loi ; l'article 40 de la Constitution prohibe, en effet, les initiatives parlementaires qui auraient pour effet de créer ou d'aggraver une charge publique ou de diminuer les ressources publiques.

b) La préparation de la séance

La division de la séance enregistre, met en forme, fait reproduire et distribuer les motions de procédure – motion de rejet préalable ou motion de renvoi en commission – éventuellement déposées sur chaque texte.

Sa tâche la plus importante concerne les amendements, dont elle doit d'abord contrôler la recevabilité lorsqu'ils sont d'initiative parlementaire. En cas de doute sur la recevabilité financière, elle sollicite l'avis du président de la commission des finances. Leur mise en forme et leur enregistrement représentent une part considérable de son activité. Il s'agit, en effet, d'uniformiser leur présen-

tation et de limiter leur dispositif aux seules modifications proposées pour que la discussion en séance puisse être convenablement ordonnancée. Il s'agit aussi de mettre en ligne sur le site de l'Assemblée les amendements recevables enregistrés.

La division de la séance prépare ensuite le « dossier du Président », ce qui constitue le cœur de son activité. Ce dossier comporte un ensemble de formules correspondant à la procédure suivie qui seront lues par le président de séance. Les amendements sont classés, article par article, selon les prescriptions réglementaires qui déterminent leur ordre d'appel et de vote.

c) Le déroulement de la séance

En séance, au « Plateau », c'est-à-dire derrière le Président, la division de la séance a d'abord pour tâche de mettre constamment à jour le dossier du Président. La liste ou l'ordre des intervenants peut être modifié. De nouveaux amendements ou sous-amendements peuvent être déposés qu'il convient de mettre en forme et d'intégrer dans le dossier préalablement constitué.

En outre, la division de la séance constitue et fait reproduire des liasses d'amendements classés par ordre d'appel qui sont distribués aux députés pendant la discussion.

Enfin, la division de la séance a pour tâche de fournir, à tout moment, les éléments de solution aux problèmes réglementaires qui peuvent être soulevés dans le cours de la séance. Elle collabore avec le « responsable de plateau » - secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence, directeur général des services législatifs ou directeur du service de la séance - qui est chargé d'assister le Président.

3. – LES PROCÉDURES DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION

En séance publique, le contrôle parlementaire s'effectue par la mise en cause de la responsabilité gouvernementale, les débats précédés ou non d'une déclaration du Gouvernement et les différentes procédures de questions.

a) La mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement

Lorsqu'une motion de censure est déposée, la division de la séance veille à l'application des délais constitutionnels – le vote ne pouvant intervenir moins de 48 heures après le dépôt – et vérifie que la liste des signataires répond aux critères de nombre – un dixième au moins des membres de l'Assemblée – et de qualité – un même député ne pouvant signer plus de trois motions « spontanées » au cours d'une même session ordinaire – prévus par la Constitution.

Pour l'ensemble des procédures de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, la division de la séance organise la discussion en fonction du temps fixé par la Conférence des présidents.

b) Les débats

La division de la séance organise le débat en fonction des modalités définies par la Conférence des présidents.

4. – Les procédures de constitution de l'Assemblée et de nominations diverses

En début de législature et au début de chaque session, l'Assemblée procède à sa constitution, c'est-à-dire renouvelle les membres du Bureau, le Président de l'Assemblée étant toutefois élu pour la durée de la législature.

L'Assemblée est, en outre, appelée à procéder, en début de législature ou en cours de session, à la désignation de députés appelés à siéger au sein de diverses instances : Cour de Justice de la République, organismes extraparlementaires.

Ces désignations suivent des procédures diverses. Toutes font cependant intervenir la division de la séance :

- celle-ci procède tout d'abord à un « appel à candidature », notamment en envoyant aux groupes une note leur indiquant les délais prescrits et les modalités des nominations ;
- elle reçoit les candidatures et en assure la publicité ;
- elle prépare le dossier de nomination ;
- lorsque la nomination est intervenue, elle en assure la publication et la notifie, le cas échéant, aux autorités compétentes et aux intéressés.

Par ailleurs, la division de la séance reçoit les déclarations politiques des groupes, leurs éventuelles déclarations d'appartenance à l'opposition ainsi que les adhésions ou démissions de leurs membres. Elle en assure la publicité.

5. – L'établissement de « précédents »

La division de la séance note et commente tout ce qui, dans l'activité de l'Assemblée, peut fournir une indication intéressante concernant l'application de la Constitution, des lois organiques, du Règlement et de l'Instruction générale du Bureau.

Cette jurisprudence de la pratique parlementaire est tenue, article par article, et permet non seulement de disposer d'archives cataloguées jouant le rôle de « mémoire » du service, mais aussi, par la répétition des mêmes faits, de créer

une tradition sur laquelle la Présidence peut s'appuyer pour prendre ou justifier ses décisions.

II.– LA DIVISION DES AFFAIRES COMMUNES ET DES SCRUTINS

La division des affaires communes et des scrutins a quatre missions principales : gérer les procédures communes à l'ensemble des commissions ; fournir des renseignements sur la séance publique et l'activité parlementaire ; gérer le système de vote électronique ; éditer le « Feuilleton ».

1. – LES PROCÉDURES COMMUNES

La division gère toutes les procédures concernant l'ensemble des commissions.

Elle est ainsi chargée de procéder à la constitution initiale des commissions, en début de législature, et à leur renouvellement, au début de chaque session. Elle prépare le dossier pour l'élection du président et du bureau de chaque commission. En cours de session, elle reçoit les démissions et nominations de leurs membres et procède aux mesures de publicité réglementaires.

Elle est également compétente pour la constitution des organes non permanents, tels que les commissions spéciales, les commissions d'enquête, les missions d'information de la Conférence des présidents et les missions d'information communes à plusieurs commissions. Elle assure aussi, en concertation avec le Sénat, la constitution et l'organisation des commissions mixtes paritaires.

Elle assure le suivi des travaux des commissions, notamment aux fins d'établir des statistiques sur leur activité législative et de contrôle.

La division répartit également les salles réservées aux commissions, en fonction des demandes qu'elle reçoit.

2. – LES INFORMATIONS RELATIVES AUX ACTIVITÉS DE L'ASSEMBLÉE

La division des affaires communes et des scrutins centralise un grand nombre d'informations sur l'activité de l'Assemblée. Elle est ainsi en mesure de fournir des renseignements sur l'ensemble des procédures législatives et de contrôle. Elle établit, à l'issue de chaque Conférence des présidents, le tableau présentant le programme de travail de l'Assemblée (feuille verte). Elle tient également à jour des documents concernant le statut individuel des députés (élections, contestations, commissions, groupes, organismes divers auxquels ils appartiennent).

Elle établit annuellement des données statistiques sur l'activité de l'Assemblée.

En début de législature, elle procède à la publication des listes des députés élus, par ordre alphabétique et par département.

En liaison avec les groupes politiques, elle procède à l'affectation des places des députés dans l'hémicycle.

3. – LES SCRUTINS

Sauf lorsqu'ils sont effectués à main levée dans le cours de la séance, les scrutins s'effectuent à l'Assemblée par voie électronique et relèvent de la compétence de la division des affaires communes et des scrutins.

Celle-ci a donc la responsabilité, en collaboration avec le service des systèmes d'information, de l'entretien et de l'évolution technique éventuelle du système de vote électronique.

Avant chaque séance, elle reçoit, par voie électronique, les délégations de vote transmises par les groupes – chaque député pouvant recevoir la délégation de l'un de ses collègues – ou les saisit directement dans les derniers moments précédant certains scrutins.

La division procède, sous l'autorité du président de séance, aux scrutins publics qui sont demandés pour certains votes. Elle prépare et organise les scrutins particuliers qui interviennent pour l'application de procédures constitutionnelles - mise en jeu de la responsabilité gouvernementale - ou pour des nominations personnelles et qui se déroulent dans les salons voisins de la salle des séances.

En cas de réunion du Parlement en Congrès pour l'approbation d'une révision de la Constitution, elle est également responsable de l'organisation et du déroulement du scrutin. Dans cette circonstance, elle travaille en concertation avec la division des scrutins du Sénat.

Enfin, la division des affaires communes et des scrutins assure la publicité des résultats de l'ensemble des scrutins publics.

4. – LA COMPOSITION DU FEUILLETON

La division des affaires communes et des scrutins est chargée de la composition du « Feuilleton », publication qui regroupe, chaque jour de séance, l'ensemble des informations utiles sur l'activité de l'Assemblée, telles que l'ordre du jour, les réunions de commissions ou la publication de documents parlementaires.

III.– LA DIVISION DES LOIS

Les tâches de la division des lois peuvent être regroupées en deux catégories : celles qui sont liées à la séance publique et en épousent le rythme ;

celles qui ne sont pas directement tributaires des réunions plénières de l'Assemblée.

1. – L'ADOPTION DES TEXTES LÉGISLATIFS

Comme son nom l'indique, la division des lois a pour mission principale de suivre l'adoption des textes législatifs. Son activité s'exerce tout au long du processus d'adoption.

a) Avant leur examen en séance publique et dès leur inscription à l'ordre du jour

La division des lois assure la mise en forme préalable des projets et propositions déposés, veillant au respect des normes de présentation propres à l'Assemblée nationale. Elle procède notamment au « pastillage » des textes, opération consistant à numéroter les alinéas de chaque article du texte, afin de faciliter la rédaction des amendements. Ce « pastillage » est effectué à toutes les étapes de la procédure où un texte peut être amendé.

Les textes législatifs – projets, propositions et amendements – font l'objet d'un examen préalable par la division des lois, tant au stade de leur dépôt qu'après leur adoption éventuelle par une commission en vue de la discussion en séance publique. Sur le fond, le dispositif et les références à des textes antérieurs sont vérifiés afin d'assurer la cohérence du texte qui sera adopté. La division des lois est également chargée d'examiner si le texte qui doit venir en discussion relève bien du domaine de la loi pour permettre au Président de statuer sur une éventuelle irrecevabilité fondée sur ce motif, au demeurant très rarement mise en œuvre. Sur la forme, une attention particulière est portée à la correction du texte au regard de la typographie, de la ponctuation, de l'orthographe, de la grammaire et de la numérotation.

Lorsque ces vérifications – qui relèvent de la légistique, c'est-à-dire l'art de rédiger les textes de loi – impliquent des modifications autres que purement formelles, celles-ci sont proposées aux députés, au Gouvernement et aux commissions pour qu'ils rectifient leurs amendements ou en déposent de nouveaux.

b) En séance publique

La division des lois suit la discussion des textes en séance.

Elle a d'abord pour tâche le contrôle des temps de parole et fournit au Président et aux orateurs les indications nécessaires à leur respect.

Surtout, elle enregistre les décisions de l'Assemblée sur les articles et amendements.

c) À l'issue de la séance

Sur la base des décisions de l'Assemblée qu'elle a enregistrées pendant la séance, la division des lois établit, sous une forme numérisée, le texte issu des délibérations, puis en assure la vérification.

Le texte adopté est ensuite transmis, sous une forme provisoire, au secrétariat général du Gouvernement, au ministère concerné et au Sénat. Après un dernier contrôle, la division des lois fait imprimer et distribuer ce texte sous la forme d'une « petite loi ». Deux exemplaires sur vélin de ce texte, qui fait foi, sont revêtus de la signature du Président et du sceau de l'Assemblée nationale, l'un pour être transmis au secrétariat général du Gouvernement, l'autre pour être conservé dans les archives de l'Assemblée.

Lorsque le texte définitif est adopté à l'Assemblée nationale, à l'issue de la navette avec le Sénat, la division des lois établit ce texte définitif, notamment en rétablissant les dispositions précédemment conformes ou non modifiées et en réalisant les coordinations dans la numérotation des articles.

2. – LES TÂCHES PERMANENTES

a) Publications

La division assure certaines publications pour le compte de l'Assemblée.

C'est à elle qu'il incombe d'éditer le Règlement et ses modifications successives ainsi que l'Instruction générale du Bureau. Elle édite également le Règlement du Congrès.

Elle est également chargée, en collaboration avec la division des lois du Sénat, de la confection du *Recueil des pouvoirs publics*, qui regroupe un ensemble de textes relatifs aux organes constitutionnels de la République (pouvoir exécutif, Parlement, Conseil constitutionnel, autorité judiciaire, Conseil économique, social et environnemental).

c) L'interprétation des textes constitutionnels et réglementaires

La division des lois contribue à l'interprétation, sur le plan parlementaire, des textes constitutionnels, organiques et réglementaires. Parallèlement à la division de la séance, elle participe à la rédaction de « précédents » sur les domaines dont elle est plus particulièrement chargée. C'est le cas, notamment, de l'application des articles 34 et 37 de la Constitution, relatifs au domaine de la loi et du règlement.

Fiche n° 74

Les « pôles fonctionnels »

Points-clés

Les services de l'Assemblée nationale ont fait l'objet en 2006 d'une profonde réforme tirant les conséquences de la montée en puissance des activités de contrôle et d'évaluation.

Désormais, les structures chargées de la législation, d'une part, et celles ayant la responsabilité du contrôle et des études, d'autre part, ne sont plus séparées mais regroupées dans six grands pôles fonctionnels aux compétences thématiques : affaires juridiques, culture et questions sociales, économie et évaluation scientifique, finances publiques, affaires européennes, affaires internationales et de défense.

☞ *Voir également les fiches 24, 49, 50, 51, 53, 54 et 55*

I.– LA RÉFORME DE L'ORGANISATION DES SERVICES EN 2006

Jusqu'en 2005, les services concourant aux activités de législation, d'une part, et d'évaluation et de contrôle, d'autre part, étaient organisés selon un schéma « vertical » classique que l'on retrouve dans de nombreux parlements :

– le **service des commissions** assurait le secrétariat des six commissions permanentes et des commissions d'enquête ;

– le **service des études et de la documentation** effectuait diverses études ponctuelles répondant ainsi principalement à des demandes individuelles de députés ;

– le **service de la recherche et de l'évaluation** était chargé d'assurer le secrétariat de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, d'établir des notes et de constituer la documentation de l'Assemblée dans le domaine scientifique et technologique ;

– le **service des relations internationales** effectuait également des études sur des sujets liés aux relations internationales et au droit comparé (hors Union européenne) ; il mettait en œuvre et coordonnait les relations avec les parlements étrangers (principalement *via* les groupes d'amitié) et la politique de coopération interparlementaire définie par les autorités

politiques de l'Assemblée ; il gérait la participation des délégations de l'Assemblée nationale à diverses organisations internationales ;

– le **service des affaires européennes** avait pour mission d'assurer le secrétariat de la délégation pour l'Union européenne, le suivi des relations bilatérales entre l'Assemblée nationale et les États européens, ainsi que le suivi documentaire de ces États ; il effectuait des études sur les pays européens et leur législation ; ce service est le seul à voir son périmètre de compétences et son organisation quasiment inchangés car, en regroupant le secrétariat d'un organe de l'Assemblée (la délégation pour l'Union européenne, devenue commission chargée des affaires européennes depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008) et une division chargée des études, il présentait déjà de fait une structure très proche de celle retenue pour les futurs services.

De manière générale, le cloisonnement de ces différents services constituait un frein au nécessaire développement des activités de contrôle et d'évaluation ; il était également un obstacle à une bonne utilisation des moyens disponibles en fonction du « plan de charge » parlementaire. De fait, ce cloisonnement rendait plus difficile l'affectation des administrateurs au sein des commissions d'enquête et des missions d'information et s'opposait à une mutualisation des ressources existantes.

La nouvelle organisation des services repose sur la redistribution des attributions de ces cinq services entre six nouveaux services correspondant à six grands « pôles fonctionnels » horizontaux : affaires juridiques, culture et questions sociales, économie et évaluation scientifique, finances publiques, affaires européennes, affaires internationales et de défense.

Afin de clairement individualiser les fonctions d'évaluation et de contrôle, le principe a été retenu d'une organisation de ces services en divisions dotées d'un effectif propre, les directeurs se voyant confier la responsabilité d'organiser la répartition des tâches entre divisions, de manière à harmoniser la charge de travail des fonctionnaires de l'ensemble du service. Chacun des nouveaux services comprend donc au moins un secrétariat de commission ou de délégation et une division chargée du contrôle et des études législatives. Ces services assurent le secrétariat des commissions d'enquête et des missions d'information créées par la Conférence des présidents dans leurs domaines de compétences.

II.– PRÉSENTATION DES « PÔLES FONCTIONNELS »

Sur le fondement des principes énoncés ci-dessus, six « pôles fonctionnels » ont été mis en place le 1er janvier 2006.

– **le service des affaires juridiques** est chargé du suivi des travaux législatifs, du contrôle et des études en matière de droit constitutionnel et électoral, de Règlement de l'Assemblée nationale, d'organisation

judiciaire, de droit civil, administratif et pénal, de droit des sociétés, de libertés publiques, de fonction publique et de collectivités territoriales. Il comporte deux divisions :

- le secrétariat de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ;
- la division du contrôle et des études juridiques, qui est notamment en charge du secrétariat de la délégation aux droits des femmes.

– **le service de la culture et des questions sociales** est chargé du suivi des travaux législatifs, du contrôle et des études en matière d'enseignement, de recherche, de jeunesse, de sports, d'activités artistiques et culturelles, de communication, de propriété intellectuelle, d'emploi et de relations du travail, de formation professionnelle, de santé et de solidarité, de personnes âgées, de personnes handicapées, de famille, de protection sociale, d'insertion et d'égalité des chances. Il comporte trois divisions :

- le secrétariat de la commission des affaires sociales ;
- le secrétariat de la commission des affaires culturelles et de l'éducation ;
- la division du contrôle et des études culturelles et sociales qui a, entre autres, la charge du secrétariat de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS).

– **le service de l'économie et de l'évaluation scientifique** est chargé du suivi des travaux législatifs, du contrôle et des études en matière d'agriculture et de pêche, d'énergie et d'industries, de recherche appliquée et d'innovation, de consommation, de commerce intérieur et extérieur, de postes et de communications électroniques, de tourisme, d'urbanisme et de logement, d'aménagement du territoire, de construction, de transports, d'équipement, d'infrastructures, de travaux publics, d'environnement et de chasse. Il comporte quatre divisions :

- le secrétariat de la commission des affaires économiques ;
- le secrétariat de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire ;
- le secrétariat de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;
- la division du contrôle et des études économiques.

– **le service des finances publiques** est chargé du suivi des travaux législatifs, du contrôle et des études en matière de finances de l'État et de finances locales, de lois de finances, d'exécution budgétaire et de fiscalité. Il comporte trois divisions :

- le secrétariat de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ;
- le secrétariat du rapporteur général du budget ;
- la division du contrôle et des études budgétaires, fiscales et financières qui a en particulier la charge du secrétariat de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

– **le service des affaires européennes** comporte deux divisions :

- le secrétariat de la commission chargée des affaires européennes ;
- la division des études européennes et du droit comparé.

Il est, en outre, chargé du secrétariat de la délégation de l'Assemblée nationale à l'assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM) et à celle du Conseil de l'Europe et de l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

– **le service des affaires internationales et de défense** est chargé du suivi, du contrôle et des études en matière de relations internationales et d'organisation générale de la défense. Par ailleurs, il met en œuvre et coordonne les relations et les actions de coopération entre l'Assemblée nationale et les parlements des pays autres que ceux de l'Union européenne. Il comporte cinq divisions :

- le secrétariat de la commission des affaires étrangères ;
- le secrétariat de la commission de la défense nationale et des forces armées ;
- la division des assemblées parlementaires internationales ;
- la division de la coopération interparlementaire ;
- la division des relations parlementaires et des études internationales.

Les quatre premiers services dépendent de la direction générale des services législatifs, tandis que les deux derniers sont regroupés au sein de la direction générale des affaires européennes, internationales et de défense.

Fiche n° 75

Le service de la communication et de l'information multimédia

Points-clés

Les missions dévolues au service de la communication et de l'information multimédia répondent au souci de mieux informer les citoyens sur le rôle de l'Assemblée nationale, ses travaux et son mode de fonctionnement.

En raison même de l'évolution des techniques d'information et des attentes du grand public en matière de communication, ce service connaît, depuis plusieurs années et aujourd'hui encore, de profondes évolutions marquées principalement par une diminution du recours aux supports papiers traditionnels et, à l'inverse, par un développement des supports numériques : textes, images et son.

Dans le même temps, l'Assemblée, comme toutes les institutions publiques, est amenée à s'ouvrir aux citoyens et au public, en particulier les publics jeunes, en organisant des manifestations et des expositions.

Sur le plan administratif, ce service appartient aux services dits « législatifs » ; il est donc placé sous l'autorité du secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence. Il comprend trois divisions : la presse, l'information multimédia et la communication institutionnelle.

Ce service rend régulièrement compte de son activité à la délégation du Bureau de l'Assemblée nationale chargée de la communication. Cette délégation, présidée par l'un des six vice-présidents, est compétente pour proposer les orientations de la politique de communication institutionnelle au Bureau.

☞ *Voir également les fiches 63 à 65 et 67*

I.– LA DIVISION DE LA PRESSE

La division de la presse, dont la création remonte aux années soixante-dix, comprend une trentaine de fonctionnaires placés sous l'autorité d'un chef de division.

Outre sa mission d'accueil et d'accréditation des journalistes de la presse écrite et télévisée, cette division met en œuvre une politique d'information précise et rapide des journalistes sur les travaux de l'Assemblée et de ses organes, soit au travers de ses publications (agenda, fiches techniques sur les travaux législatifs en cours, communiqués de presse factuels), soit par

l'intermédiaire de certains de ses personnels chargés de suivre et de rendre compte des travaux non publics des commissions et des délégations.

Cette division dont les services excluent toute prise de position ou commentaire sur l'actualité politique complète les relations presse qui sont le fait d'autres entités de l'Assemblée, notamment la Présidence et les groupes parlementaires.

Deux entités sont rattachées à cette division : une cellule « audiovisuelle » et une cellule « photo », dont l'activité va en s'amplifiant.

La cellule « audiovisuelle » a longtemps été chargée de la seule fourniture d'images de travaux parlementaires, notamment auprès des députés désireux d'obtenir l'image de leurs interventions en séance publique.

Depuis septembre 2009, une équipe de fonctionnaires est chargée d'indexer et de découper les images de la séance publique et des réunions de commission diffusées sur Internet, permettant un meilleur accès aux débats et rendant possible le téléchargement des séquences de débats sélectionnées par les internautes.

Par ailleurs, au cours des dernières années, les vidéastes ont vu leur mission s'enrichir. Ils sont notamment à même de concevoir des montages à partir des manifestations ou expositions organisées par l'Assemblée. Ces montages sont utilisés à des fins diverses. À titre d'exemple, le montage sur la réunion annuelle du « Parlement des enfants » est envoyé à chacune des 577 classes participant chaque année à cette manifestation. Plusieurs de ces montages sont repris sur le site de l'Assemblée.

La cellule « photo » a pour mission de réaliser les photographies officielles de l'Assemblée. Ainsi, au début de chaque législature, elle réalise le portrait de chaque député afin d'éditer le « recueil des notices et portraits » et d'alimenter le fichier nominatif du site de l'Assemblée. En cours de législature, cette cellule est chargée des reportages photos demandés par la Présidence ou le service du protocole, notamment lors des réceptions de personnalités étrangères. Elle réalise également des prises de vue collective des réunions des différents organes de l'Assemblée utilisées, par exemple, pour illustrer le « rapport annuel d'activité ». Elle a également pour mission de réaliser des photos « patrimoniales » des différents lieux du Palais Bourbon. En liaison avec la division de la communication institutionnelle, ce fonds photographique a permis de constituer et sert à enrichir la « photothèque » de l'Assemblée.

II.– LA DIVISION DE L'INFORMATION MULTIMÉDIA

Cette division, composée d'une douzaine de fonctionnaires dont deux informaticiens, est principalement chargée du site de l'Assemblée nationale. Elle est responsable de la gestion éditoriale de ce site. Le chef de cette division en est le webmestre.

À ce titre, elle supervise l'entrée des informations portées sur le site que lui transmettent les autres services de l'Assemblée. Elle veille, en liaison avec le service des systèmes d'information, sur le bon fonctionnement des applications informatiques alimentant automatiquement le site, qu'il s'agisse des données nominatives concernant les députés ou des données intéressant les travaux parlementaires : comptes rendus des travaux de l'Assemblée et de ses différents organes, dossiers législatifs, questions écrites ou orales, amendements. Elle développe, en liaison avec d'autres services, l'animation audiovisuelle ou iconographique du site.

Elle agit de la même façon pour deux autres sites dont elle a également la charge : un site destiné aux députés et à leurs assistants et un site destiné au personnel de l'Assemblée. Ces deux sites, outre plusieurs des informations reprises du site général, comportent des informations concernant uniquement les publics auxquels ils s'adressent. Ces sites sont accessibles sans code à partir des postes informatiques installés dans l'enceinte de l'Assemblée. L'accès au site des députés, depuis l'extérieur de l'Assemblée, requiert un code d'accès.

À côté de cette mission principale, cette division répond aux demandes d'information sur l'Assemblée qui lui parviennent sous différentes formes : courrier traditionnel, téléphone ou messages électroniques.

Depuis 2007, les attributions de la division des publications ont été regroupées au sein de la division de l'information multimédia.

À ce titre, cette division veille donc au suivi des « documents parlementaires » (projets et propositions de loi, rapports), dont l'impression et la distribution en temps utile sont indispensables au bon déroulement des travaux parlementaires.

Elle s'assure que l'ensemble des « initiatives » déposées par les différents auteurs de documents parlementaires (Gouvernement à travers son Secrétariat général, députés et rapporteurs des commissions, des délégations ou des offices parlementaires via leurs collaborateurs ou les services de l'Assemblée, initiatives en provenance du Sénat via les services de cette assemblée) soient imprimées et mises en distribution, sous forme papier et sous forme électronique, selon les normes et les délais propres à chaque catégorie de documents.

Au début de chaque législature, la division édite le « Recueil des notices et portraits », plus connu sous le nom de « Trombinoscope » et, chaque année, l'annuaire qui répertorie les listes et adresses des députés, ainsi que les coordonnées et attributions des services.

III.– LA DIVISION DE LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE

Cette division, qui comprend une soixantaine de fonctionnaires, a trois missions principales.

Elle est tout d'abord chargée des publications de communication de l'Assemblée. Pour l'ensemble de cette activité éditoriale, cette division travaille, s'il en est besoin, avec une agence de communication extérieure retenue dans le cadre de marchés publics.

Certaines publications sont régulières ou pérennes : le rapport annuel d'activité, les supports de communication remis aux députés (le kit pédagogique, par exemple, constitué de plusieurs panneaux retraçant le rôle et l'organisation de l'Assemblée et permettant aux députés visitant les classes de leur circonscription de disposer d'un support à leurs exposés) ou aux hôtes étrangers ou aux visiteurs de l'Assemblée (les dépliants sur l'Assemblée nationale ou la bibliothèque), des ouvrages sur l'histoire et le patrimoine de l'Assemblée (l'Hôtel de Lassay ou le Palais Bourbon) ; des ouvrages à destination des enfants comme la bande dessinée « J'ai visité l'Assemblée ».

Tout ou partie de ces documents et ouvrages sont repris sous forme de cédéroms.

D'autres publications sont spécifiques. Il s'agit en premier lieu de « beaux livres » mettant en valeur le patrimoine de l'Assemblée. Une collection des grands discours parlementaires de la Révolution à nos jours a également vu le jour. Six volumes ont été publiés. En ce qui concerne ces collections, des marchés spécifiques sont passés, mettant en relation l'Assemblée avec un éditeur et un ou plusieurs auteurs. Une mission éditoriale a été créée à cette fin.

La division de la communication institutionnelle est également chargée de l'organisation de certaines manifestations ou expositions se déroulant sous l'égide de l'Assemblée. L'ensemble de ces événements fait l'objet d'une publicité sur le site de l'Assemblée nationale dès lors qu'ils sont ouverts au public.

Certaines manifestations ont lieu régulièrement comme la réunion annuelle du Parlement des enfants, en juin de chaque année depuis 1994 (sauf en 2007 en raison de la tenue des élections présidentielles et législatives), ou les Journées du patrimoine, le troisième week-end de septembre.

Cette division est également chargée de l'accueil et des visites du Palais Bourbon. Cette mission est remplie par une cinquantaine d'agents qui reçoivent et font visiter l'Assemblée du lundi au samedi. Ces agents ont également pour tâche, en alternance, de surveiller les accès aux salles situées à proximité de la salle des séances.

Les visites, par groupes de 50 personnes, sont parrainées par les députés, ce qui suppose un système de réservation. À l'accueil, après les opérations de contrôle, chaque groupe est pris en charge pour une visite d'une durée d'une

heure à une heure et demie, précédée ou suivie de la présentation d'un court métrage sur l'Assemblée de dix minutes environ. Les agents reçoivent une formation qui porte à la fois sur l'aspect patrimonial du circuit de la visite et sur le rôle et le fonctionnement de l'Assemblée. La division est, dans ce cadre, chargée de la conception des panneaux descriptifs qui jalonnent le circuit. Ces panneaux visent principalement à décrire les salons traversés. Des audio guides en français, anglais, espagnol et allemand sont mis à la disposition des visiteurs.

À l'issue des visites du Palais, les groupes sont invités à se rendre à la « Boutique » de l'Assemblée, boutique extérieure à l'enceinte de l'Assemblée, mais située à proximité. Dans cette boutique, le public peut trouver des cartes postales, des ouvrages sur l'Assemblée ou écrits par les députés et des petits souvenirs. C'est aussi dans ce lieu, ouvert sur la voie publique, que le public peut se renseigner sur l'Assemblée et ses travaux. La Boutique, association à but non lucratif de la loi de 1901, est placée sous la responsabilité administrative du service de la communication. Elle travaille en étroite concertation avec la division de la communication institutionnelle. Sa gestion comptable et financière, qui est arrêtée avec l'assistance d'un cabinet comptable externe, est soumise, une fois par an, à la délégation du Bureau chargée de la communication.

Cette division est enfin chargée de la gestion du kiosque à journaux de l'Assemblée.

Fiche n° 76

Le service de la bibliothèque et des archives

Points-clés

Créée en 1796 et installée depuis 1835 dans des locaux décorés par Eugène Delacroix, la bibliothèque de l'Assemblée nationale est, avec ses 500 000 ouvrages et son fonds historique largement constitué sous la Révolution française et l'Empire, l'une des bibliothèques les plus riches de France. Depuis près de deux siècles, elle s'est spécialisée dans les domaines juridique, économique, politique et social et constitue aujourd'hui un outil moderne de recherche et de consultation accessible aux parlementaires et à leurs collaborateurs, aux fonctionnaires de l'Assemblée nationale et aux chercheurs.

En 2009, le service des archives dont l'histoire remonte aux origines du Parlement – la Constituante avait institué dès 1789 un service des archives dont le rôle se confondait avec celui des archives nationales – a été fusionné avec la bibliothèque. Aujourd'hui, les missions de la division des archives comprennent, outre la gestion des archives de l'Assemblée nationale, l'information du public sur les travaux parlementaires anciens depuis la Révolution. Dans ce cadre, la division des archives publie la biographie des anciens députés. Elle met en œuvre par ailleurs diverses actions de soutien à la recherche universitaire en droit et en histoire parlementaires.

I.– LA DIVISION DE LA BIBLIOTHÈQUE

Créée en 1796 (loi du 14 ventôse an IV – 4 mars 1796), la bibliothèque de l'Assemblée nationale n'a été installée dans ses locaux actuels qu'en 1835.

1. – LE DÉCOR : UN CHEF-D'ŒUVRE DE L'ART ROMANTIQUE

Le bâtiment fut édifié de 1833 à 1835 sur l'ancienne cour des remises du Palais Bourbon. L'architecte Jules de Joly conçut la grande nef (42 mètres de long sur 10 mètres de large et 15 mètres de hauteur) pour recevoir 70 000 volumes, soit 20 000 de plus que n'en possédait alors la bibliothèque.

La décoration des plafonds fut confiée à Eugène Delacroix, qui ordonna les sujets des cinq coupoles selon la classification des libraires en usage à l'époque. Pour chaque coupole, un thème regroupe, sur quatre pendentifs, les hommes les plus célèbres dans la discipline évoquée : au centre, la législation ; de part et d'autre, la philosophie et la théologie ; aux extrémités, la science et la poésie. Au

nord et au sud, deux culs de four opposent la guerre (« Attila foulant aux pieds l'Italie et les Arts ») à la paix (« Orphée enseignant la civilisation aux Grecs encore barbares »).

Huit années (1839-1847) furent nécessaires à Delacroix et à ses élèves pour concevoir et mettre en place ce projet exceptionnel.

Ainsi, ce lieu d'étude et de recherche est-il également, grâce au génie du peintre, un des plus beaux témoignages de l'art romantique. « *Il n'a rien été fait dans l'École française de plus magnifique en fait de peinture murale* » a écrit, en 1881, le grand historien d'art Charles Blanc.

2. – LE FONDS : DU CABINET D'AMATEUR À LA BIBLIOTHÈQUE LÉGISLATIVE

La bibliothèque hérita à sa création des 12 000 livres rassemblés par le Comité d'instruction publique de la Convention. Ils provenaient des « dépôts littéraires » créés après la mise sous séquestre des biens appartenant aux établissements religieux et aux émigrés. C'est dans ces mêmes dépôts que le premier bibliothécaire, Armand Gaston Camus, nommé en 1796, puisa pour enrichir le fonds jusqu'à la fin du Consulat (1804). Alliant esprit encyclopédique et passion bibliophilique, il s'appliqua à marier, selon ses propres termes, « *le plaisir des yeux à celui de l'esprit* ».

Son successeur, le bénédictin Druon, concevait lui aussi la bibliothèque tout à la fois comme un espace de documentation et un cabinet de pièces rares et précieuses. Procédant par acquisitions dans des ventes publiques, il fit notamment entrer dans le fonds ancien deux documents exceptionnels : le manuscrit du procès de Jeanne d'Arc et le Codex Borbonicus, calendrier aztèque datant de la fin du XVème siècle.

À partir de 1830, les impératifs évoluent : alors que le régime parlementaire s'affermit, la bibliothèque, placée près de la salle des séances, doit devenir un outil de travail adapté aux besoins du législateur. Conformément aux instructions données par les autorités politiques, les gestionnaires devront désormais mettre à la disposition des députés tout ce qui se publie, au moins en édition française, dans les domaines juridique, économique, social et politique.

C'est la règle qui gouverne, depuis lors, les acquisitions d'ouvrages et de périodiques. La technicité y a gagné au détriment de la bibliophilie. Rien n'interdit cependant d'enrichir le fonds ancien de documents rares lorsqu'ils se rattachent à l'histoire politique et parlementaire. C'est ainsi qu'au cours des dernières années sont entrés dans les collections des manuscrits de Robespierre, Lamartine, Jaurès ou Léon Blum, sans oublier ceux dont les parlementaires font eux-mêmes don à la bibliothèque.

3. – LA BIBLIOTHÈQUE EN CHIFFRES

— 14 500 mètres linéaires de rayonnages en sous-sol ;

— 500 000 ouvrages avec un accroissement annuel de 3 000 à 3 500 titres ;

— 80 incunables (édités avant le XVIème siècle) ;

— 2 000 manuscrits ;

— 3 000 périodiques, dont 535 « vivants » ;

— 220 quotidiens français (compte tenu des éditions locales) ;

— toutes les collections de débats et documents parlementaires depuis 1789 (sur microfiches à partir de 1881) ;

— environ 2000 affiches originales des grands moments révolutionnaires : 1789, 1848, La Commune. Par ailleurs, la bibliothèque dispose d'un fonds de gravures et d'estampes constitué notamment d'études de Delacroix préparatoires aux réalisations effectuées dans le Palais Bourbon, d'images d'Epinal et de gravures diverses relatives à l'histoire de l'Assemblée nationale ;

— ainsi que plus de 600 médailles, des bustes, statuettes et autres objets d'art et historiques.

S'y ajoute l'accès à diverses formes de documentation électronique (cédéroms monopostes ou en réseau, accès à Internet et à de nombreuses bases de données juridiques, économiques et de presse).

4. – UN OUTIL MODERNE DE RECHERCHE ET DE CONSULTATION

Destinée aux députés, la bibliothèque est également accessible à leurs collaborateurs (dans la limite de trois par député), aux secrétaires de groupes parlementaires ainsi qu'au personnel de l'Assemblée. Y ont également accès les sénateurs et les représentants français au Parlement européen de même que les anciens membres des assemblées parlementaires.

Les personnes faisant état d'une recherche nécessitant la consultation d'ouvrages ou de documents qui ne se trouvent pas dans une autre bibliothèque peuvent bénéficier d'une autorisation d'accès les jours où l'Assemblée ne siège pas. Valable pour un mois et renouvelable, elle est délivrée par le secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence sur proposition du directeur du service.

Tous les documents indexés depuis 1993 sont répertoriés dans un catalogue informatisé consultable depuis les postes reliés au réseau Intranet mais aussi, grâce à l'Extranet, depuis les circonscriptions des députés. Un projet est actuellement à l'étude pour informatiser également l'ensemble du catalogue

antérieur à 1993. Sa mise en œuvre redonnerait vie à une partie importante du fond de la bibliothèque.

Les ouvrages sont mis à la disposition exclusive des lecteurs qui en font la demande à distance et qui peuvent venir les consulter dans un délai de vingt quatre heures.

Sont seuls autorisés à effectuer des emprunts :

- les députés ;
- les sénateurs et les représentants français au Parlement européen ;
- les anciens membres des assemblées parlementaires, de l'Assemblée consultative ou des assemblées constituantes ;
- les membres du personnel de l'Assemblée nationale ;
- les collaborateurs salariés des groupes.

Les députés en activité peuvent également donner procuration à l'un de leurs collaborateurs pour emprunter des ouvrages en leur nom et sous leur responsabilité.

Le prêt est limité à :

- 6 volumes par personne ;
- une durée de deux mois. Toutefois, les ouvrages d'actualité politique, de littérature et de voyage sont prêtés pour un mois au plus.

Sont exclus du prêt :

- les journaux et revues ;
- les livres rares ;
- les livres placés en accès direct ;
- les livres édités depuis plus de cinquante ans.

II.– LA DIVISION DES ARCHIVES

Ses attributions comprennent la gestion des fonds d'archives de l'Assemblée nationale ainsi que l'accueil et l'information des consultants souhaitant obtenir des informations sur les travaux parlementaires anciens. Par ailleurs, depuis plusieurs années, la division des archives met en œuvre diverses initiatives visant à promouvoir et à développer la recherche en droit et en histoire parlementaires.

1. – GÉRER LES ARCHIVES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Il s'agit là de la fonction originelle et traditionnelle de la division des archives : elle consiste à collecter, inventorier, classer et conserver l'ensemble des archives de l'Assemblée nationale.

La division des archives joue en ce domaine un rôle de conseil et de formation auprès des services de l'Assemblée ; elle met à leur disposition des outils et des méthodes destinés à faciliter la gestion quotidienne des documents qu'ils produisent. Elle s'appuie sur le correspondant « archives » désigné par chaque service. Lorsque les documents d'archives lui ont été versés par les services producteurs, la division des archives procède à leur inventaire et à leur classement.

Depuis plusieurs décennies l'Assemblée nationale a également engagé une politique de versement aux Archives nationales. C'est ainsi qu'ont déjà été versés à cette institution tous les documents des services relatifs à l'activité législative antérieure à 1958, notamment les procès-verbaux des commissions, ainsi que des archives administratives dont certaines remontent au XIXème siècle. Par la suite, il a été procédé au versement d'archives liées à l'activité législative des dix premières législatures de la Vème République (dossiers législatifs des textes discutés en séance publique, procès-verbaux des commissions…).

Les archives versées aux Archives nationales restent à disposition de la division des archives aux fins de consultation. La division des archives assure ainsi la liaison entre les Archives nationales et l'Assemblée nationale.

2. – COMMUNIQUER AU PUBLIC DES ÉLÉMENTS D'INFORMATION SUR LES TRAVAUX PARLEMENTAIRES ANCIENS DEPUIS LA RÉVOLUTION

La division des archives apporte son aide aux consultants (personnes privées mais aussi administrations, membres des professions juridiques, historiens…) qui ont besoin pour leur activité professionnelle ou leurs travaux de consulter des documents parlementaires et des fonds d'archives conservés à l'Assemblée nationale.

Elle est saisie quotidiennement de nombreuses demandes de communication de documents, de plus en plus souvent transmises par courriel ; les plus fréquentes concernent les travaux préparatoires de dispositions législatives, les débats de l'Assemblée nationale dans un domaine déterminé, les interventions d'un député au cours d'une période ou sur un sujet donné ou les biographies des députés, cette liste étant loin d'être exhaustive.

La division des archives dispose dans ses locaux d'une salle de consultation ouverte au public qui accueille environ un millier de personnes par an. Dans cette salle peuvent être communiqués immédiatement les documents parlementaires imprimés (projets ou propositions de loi, rapports…), les comptes rendus des séances publiques ainsi que d'autres documents : liste de députés, recueils des

engagements électoraux… La division des archives tient également certaines archives parlementaires à la disposition du public. Parmi les archives conservées à l'Assemblée nationale, peuvent être librement consultés, conformément à la réglementation fixée par le Bureau, les documents écrits datant de plus de vingt cinq ans (sous réserve de certaines catégories de documents – intéressant la défense nationale ou contenant des données personnelles par exemple – pour lesquelles le délai de communication peut être plus long).

3. – RÉUNIR ET PUBLIER LES INFORMATIONS RELATIVES À LA BIOGRAPHIE DES ANCIENS DÉPUTÉS

La division des archives établit des notices biographiques sur les anciens députés destinées à être publiées dans le dictionnaire des parlementaires français et mises en ligne sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Cette activité est réalisée en liaison avec le Sénat pour les parlementaires qui ont été à la fois députés et sénateurs.

La rédaction des notices relatives aux députés de la IVème République étant achevée, la division des archives procède à présent à l'établissement des biographies des députés de la Vème République.

Afin de faciliter les recherches sur les anciens députés, la division a également mis en place une base de données biographiques remontant à la Révolution : celle-ci concerne près de 16 000 députés. Certains éléments de cette base sont consultables sur le site Internet de l'Assemblée : état civil du député, dates de son ou de ses mandats et, le cas échéant, notice biographique.

4. – PRODUIRE POUR CHAQUE DÉPUTÉ UNE FICHE RÉCAPITULANT SA PARTICIPATION AUX TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN SÉANCE PUBLIQUE

Dans le cadre de sa mission d'information sur les travaux parlementaires, la division des archives met actuellement en place, avec le soutien du service des systèmes d'information et du service du compte rendu de la séance, un procédé automatique d'exploitation des bases de données relatives à l'activité parlementaire afin de présenter, pour chaque député, une fiche récapitulative de l'ensemble de ses interventions en séance publique.

Cette fiche recense également ses nominations au sein des différents organes de l'Assemblée ou des organismes extraparlementaires ainsi que les propositions de loi, les propositions de résolution ou les rapports qu'il a déposés.

Elle fait l'objet d'une publication sur le site Internet de l'Assemblée nationale (au sein de la fiche nominative consacrée à chaque député) par le service de la communication et de l'information multimédia.

5. – ENCOURAGER ET SOUTENIR LA RECHERCHE EN DROIT ET EN HISTOIRE PARLEMENTAIRES

La division des archives met en œuvre deux actions permettant d'encourager et de développer la recherche en droit et en histoire parlementaires :

— l'allocation de recherche : chaque année l'Assemblée nationale attribue une allocation de recherche à un étudiant commençant ou ayant commencé une thèse en histoire ou en droit parlementaires ; le régime de cette allocation – durée et montant – est aligné sur celui en vigueur dans l'enseignement supérieur ;

— le prix de thèse de l'Assemblée nationale : il vise à récompenser chaque année un ou deux étudiants ayant soutenu avec succès leur thèse de doctorat en histoire ou en droit parlementaires. Le prix ouvre droit à une subvention d'édition destinée à faciliter la publication de la thèse.

Fiche n° 77

Les services des comptes rendus

Points-clés

L'article 33, alinéa premier de la Constitution pose le principe de la publicité des débats de l'Assemblée nationale et impose la publication au *Journal officiel* de leur compte rendu intégral. Un service est spécialement chargé de la confection de ce document.

Parallèlement, un second service est en charge de l'établissement des comptes rendus de réunions des commissions, des missions d'information et des délégations de l'Assemblée nationale.

I.– LE SERVICE DU COMPTE RENDU DE LA SÉANCE

La publication d'un compte rendu intégral donne à chaque citoyen la possibilité de prendre connaissance des travaux parlementaires et rend effectif le caractère public des séances. Selon l'article 59 du Règlement de l'Assemblée nationale, le compte rendu intégral est le procès-verbal de la séance.

Les rédacteurs des débats se relaient en séance toutes les quinze minutes au pied de la tribune de l'orateur. Pendant ce laps de temps, ils prennent des notes qui leur permettront de retracer tous les aspects du débat : intervention de l'orateur principal, interruptions dont ils identifient les auteurs, mouvements de séance. De retour dans leur bureau, ils disposent dans leur ordinateur de l'enregistrement officiel de la séance. Ils rédigent alors leur compte rendu sur traitement de texte.

La transposition en langage écrit de propos souvent improvisés doit respecter la pensée de l'orateur, mais nécessite une remise en forme pour éliminer les imprécisions et imperfections de l'expression orale. Pour la partie législative des débats, le compte rendu intégral doit aussi se conformer aux règles de la procédure.

Le travail des rédacteurs est relu et éventuellement corrigé par des chefs de séance (directeur ou directeurs-adjoints) qui ont à tour de rôle la responsabilité du compte rendu de la séance à laquelle ils ont assisté.

Les orateurs peuvent prendre connaissance de leurs interventions avant publication et y apporter des modifications purement formelles, sans en modifier le fond, ainsi que le précise l'article 19 de l'Instruction générale du Bureau.

Le compte rendu intégral d'une séance est diffusé prise par prise sur le site Internet de l'Assemblée dans les quatre heures suivant le prononcé en séance publique. La mise en ligne de l'ensemble intervient en moyenne six heures après la fin des séances du matin et de l'après-midi, et le lendemain pour les séances de nuit.

Il est transmis simultanément par voie informatique au *Journal Officiel* qui en assure l'impression, conformément à l'article 33 de la Constitution qui dispose : « *Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel* ». Il fait également l'objet d'un fascicule interne à l'Assemblée qui est distribué en moyenne dans les 24 heures suivant la fin d'une séance.

Les articles des projets ou propositions de loi, les amendements, les sous-amendements examinés au cours d'une séance font l'objet d'un cahier spécifique. Ce cahier est accessible depuis la version électronique du compte rendu et joint à la version imprimée de celui-ci

II.– LE SERVICE DES COMPTES RENDUS DES COMMISSIONS

Ce service établit, en tant que de besoin, les comptes rendus des réunions des commissions, des missions d'information et des délégations. Cela concerne principalement les auditions de membres du gouvernement ou de personnalités diverses, mais également, pour certains projets de loi, les débats des commissions portant sur les textes et les amendements éventuels à y apporter.

Les rédacteurs assistent aux réunions et se relaient au bout d'une période de temps qui varie d'une demi-heure à une heure et demie selon les circonstances. Puis ils rédigent leur compte rendu à l'aide des notes qu'ils ont prises et de l'enregistrement sonore des propos tenus au cours de la réunion. Il leur faut travailler en général dans l'urgence, leur travail s'insérant dans une chaîne souvent tendue.

La copie des rédacteurs est revue et le cas échéant corrigée par le directeur ou l'un des directeurs-adjoints du service. Elle est ensuite transmise au secrétariat de la commission concernée, qui la vérifie et en assure la publication sous sa responsabilité sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Des extraits peuvent également être repris dans les rapports imprimés.

III.– RECRUTEMENT

Les rédacteurs des débats, dont la grille indiciaire est semblable à celle des administrateurs, sont recrutés par la voie d'un concours qui a pour objet

d'évaluer leur aptitude à prendre des notes et à rédiger rapidement, en s'aidant d'un enregistrement numérique, un compte rendu fiable et lisible.

Ils sont affectés indifféremment au service du compte rendu de la séance et à celui des comptes rendus des commissions, auxquels ils appartiennent ensuite alternativement.

Fiche n° 78

Le service du personnel

Points-clés

Le service du personnel, service administratif placé sous l'autorité du secrétaire général de la Questure, est composé de deux divisions chargées du recrutement et de la formation professionnelle d'une part, du statut et de la gestion du personnel d'autre part.

☞ *Voir également la fiche 68*

Le service du personnel assure le recrutement, la gestion et la formation du personnel de l'Assemblée nationale, soit 1 349 fonctionnaires et une centaine de contractuels.

Placé sous l'autorité du directeur, le service compte deux conseillers chefs de division, huit administrateurs-adjoints, cinq secrétaires des services, un secrétaire administratif et trois agents.

Le médecin de prévention ainsi que l'assistant social sont rattachés à ce service.

I.– LA DIVISION DU RECRUTEMENT ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Cette division a dans ses attributions l'étude des dispositions statutaires relatives au recrutement et à la formation.

La division organise les concours correspondant aux emplois permanents, tous occupés par des fonctionnaires : environ 90 concours différents permettent de pourvoir les 5 corps généralistes qui représentent 80 % de l'effectif (administrateurs, administrateurs-adjoints, secrétaires des services, secrétaires administratifs et agents) et les 21 corps spécialisés qui représentent 20 % de l'effectif (métiers des comptes rendus, de la sécurité, de l'informatique, du bâtiment, de la restauration, de l'assistance médicale). L'organisation des concours inclut notamment la définition des épreuves et la composition des jurys.

Elle établit les profils de postes et procède au recrutement des contractuels affectés aux emplois temporaires. Elle s'occupe également de la gestion des stages et des stagiaires extérieurs.

La division organise la formation professionnelle, axée principalement sur l'adaptation aux postes, ainsi que les préparations aux concours internes.

Elle assure enfin le secrétariat et le suivi des recommandations du comité d'hygiène et de sécurité ainsi que le secrétariat de la commission médicale chargée de proposer les adaptations de postes ou d'horaires requises par les fonctionnaires handicapés. Le médecin de prévention du personnel de l'Assemblée est membre de droit de ces instances.

II.– LA DIVISION DU STATUT ET DE LA GESTION DU PERSONNEL

Cette division a dans ses attributions l'étude des dispositions réglementaires relatives au déroulement des carrières, aux rémunérations et aux conditions d'emploi du personnel.

Elle apporte son assistance aux autorités politiques de l'Assemblée dans la rédaction des projets de modification du statut du personnel, organise la consultation des syndicats représentatifs sur les projets modifiant le régime de rémunération, de protection sociale ou de retraite des fonctionnaires, ou encore l'organisation des services.

Elle organise la commission de concertation annuelle présidée par les questeurs, qui représente la principale instance de concertation avec les syndicats représentatifs du personnel : celle-ci permet aux questeurs de déterminer les principaux sujets qui feront l'objet d'une consultation des syndicats au cours de l'année, dans le cadre de comités techniques.

Elle organise les comités d'avancement de grade et de classe des fonctionnaires, en assure le suivi et accompagne les procédures réglementaires en matière de discipline. Elle élabore tous les actes de nomination, de promotion, d'affectation, de sanction et de modification de position administrative. Elle assure le suivi des recours formés contre ces décisions individuelles.

Elle gère les contrats des personnels contractuels et intérimaires, ainsi que l'assurance chômage des anciens contractuels de l'Assemblée.

La division assure également la gestion informatisée des traitements des fonctionnaires et des rémunérations des contractuels.

Fiche n° 79

L'informatique à l'Assemblée nationale

Points-clés

Le service des systèmes d'information a pour mission d'assurer la maîtrise des moyens informatiques nécessaires au fonctionnement de l'Assemblée nationale. À ce titre, il met en œuvre les orientations fixées par la délégation du Bureau chargée de l'informatique et des nouvelles technologies.

Il gère et maintient plus de 70 applications relevant soit de la mission d'élaboration de la loi et de contrôle du Gouvernement impartie à l'Assemblée nationale, soit d'activités de gestion courante. Il exploite 160 serveurs, garantit la sécurité du réseau informatique et veille à l'homogénéité du parc afin d'en assurer son optimisation.

Il fournit l'équipement informatique des députés au Palais Bourbon, ainsi que celui des services et propose des prestations de conseil, d'assistance, de formation, tout en supervisant la maintenance des postes installés.

À la fin des années 1980, l'Assemblée nationale s'est dotée d'un service unique de l'informatique, dénommé, en 1998, « service des systèmes d'information » et placé sous la responsabilité commune des deux secrétaires généraux. Il est chargé de gérer les ressources informatiques des organes institutionnels de l'Assemblée nationale et de son administration (à l'exception de ceux des groupes politiques).

Ce service, en concertation avec les autres services de l'Assemblée nationale, participe actuellement, sous l'autorité de la délégation du Bureau chargée de l'informatique et des nouvelles technologies, à l'élaboration du schéma directeur des systèmes d'information pour la période 2009-2012. Il sera ensuite chargé de sa mise en œuvre et veillera à le faire évoluer en fonction des attentes de la délégation et des besoins des députés et des services.

Il peut recourir en tant que de besoin à une assistance externe, notamment pour répondre à des besoins d'expertise et de développement (audit, conseil, conception et réalisation d'applications), de maintenance ou d'assistance.

I.– ORGANISATION GÉNÉRALE DU SERVICE DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Le service des systèmes d'information est chargé, pour l'ensemble de l'Assemblée nationale, de l'étude, de la conception, de la réalisation, de la mise en production, de l'administration et de la maintenance des applications informatiques, ainsi que de l'installation et de la maintenance des matériels. Il est responsable de l'exploitation des salles de production et de la gestion du réseau informatique. Il assure, en liaison avec le service du personnel, la formation des utilisateurs aux outils informatiques.

Il se compose d'une cinquantaine de personnes, pour les trois-quarts ingénieurs, informaticiens et techniciens de l'informatique, recrutés par concours internes ou externes, collaborant dans les quatre entités suivantes :

- l'entité « Gestion » chargée des questions budgétaires et comptables, de la préparation et du suivi des marchés et de toute question de nature juridique ;
- l'entité « Applications » chargée des études et développements du système d'information et du bon fonctionnement des applications déployées (maintenance et assistance) ;
- l'entité « Production » chargée d'assurer l'exploitation des moyens de production, ainsi que celle des réseaux internes et externes ;
- l'entité « Support aux utilisateurs » chargée de répondre, en recourant en tant que de besoin à des prestataires, aux demandes d'assistance des utilisateurs, à la gestion et au maintien du parc micro-informatique et d'assurer l'assistance technique et l'organisation des formations bureautiques.

II.– LES APPLICATIONS

Le service des systèmes d'information gère et maintient plus de 70 applications, certaines étant spécifiques à l'Assemblée nationale, car liées à sa double mission de législation et de contrôle de l'action du Gouvernement.

1. – LES APPLICATIONS LÉGISLATIVES ET DOCUMENTAIRES

Les applications majeures sont les suivantes :

– *Le système de vote électronique*

Le système de vote électronique permet, en temps réel, de connaître et d'exploiter les résultats des scrutins publics se déroulant dans la salle des séances. Il a été adapté pour permettre des votes en dehors de celle-ci au moyen d'urnes multiples.

- *L'application Legis*

  Elle permet de suivre, au travers de dossiers législatifs, les étapes successives de l'examen des projets et propositions de loi, depuis leur dépôt à l'Assemblée nationale ou au Sénat jusqu'à leur publication au *Journal officiel*. La base Legis contient l'ensemble des informations de procédure, ainsi qu'une indexation sommaire du contenu des projets et propositions. Cette application, au cœur du pôle applicatif législatif, a été développée en 2004 et 2005. Elle autorise la coordination du travail entre services législatifs et prend en charge la production de nombreuses éditions à usage interne et de publications au *Journal officiel*. Les données alimentent le site Internet de l'Assemblée nationale.

- *L'application Questions*

  Depuis 2008, les députés et les groupes politiques déposent et gèrent en ligne toutes les questions au gouvernement. Cette application permet, par ailleurs, aux services de l'Assemblée de traiter ces questions, de les transmettre sous forme dématérialisée au Journal Officiel pour publication et de recueillir les réponses ministérielles. Les questions et réponses sont consultables par le public sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

- *L'application Tribun*

  Elle permet de gérer les informations relatives aux mandats électifs des députés et à leur appartenance aux différents organes de l'Assemblée nationale. La base héberge également les données relatives aux sénateurs transmises par le Sénat. Des données extraites de cette base sont diffusées sur Internet.

- *L'application Fiches nominatives*

  Elle permet de fournir, d'une part, une description des événements intervenant en séance publique et, d'autre part, une édition automatisée des tables des débats de l'Assemblée nationale. Une nouvelle application sera mise en œuvre fin 2009 avec une plus grande automatisation de la production des fiches nominatives. Cette application exploitera des informations fournies par les applications législatives.

- *L'application Bibliothèque*

  Depuis 1992, la bibliothèque dispose d'un fichier informatisé des ouvrages acquis depuis cette date (quinze mille fiches par an). L'indexation s'effectue par utilisation du thésaurus « Rameau » de la Bibliothèque nationale, également retenu par la Fondation nationale des sciences politiques. Une nouvelle application sera mise en œuvre fin 2009 pour faciliter les recherches et accéder, via Internet et de manière sécurisée, au catalogue et effectuer des réservations d'ouvrages en ligne.

– *L'application « Eurodoc »*

Elle permet au service des affaires européennes de gérer la documentation des institutions européennes. Sa consultation est possible en Intranet ou sur Internet. Elle sera remplacée d'ici fin 2010.

L'Assemblée nationale s'est également dotée d'applications permettant la saisie, la gestion et la diffusion de documents législatifs. Elles concernent principalement :

– *La saisie et la diffusion du compte rendu*

Depuis 2004, pour le compte rendu des débats (« cahier blanc ») et 2005, pour le cahier des articles, amendements et annexes (« cahier bleu »), l'application de saisie et de diffusion du compte rendu permet sa composition, sa transmission dématérialisée et sécurisée au *Journal officiel* pour publication, ainsi que sa mise en ligne sur le site Internet de l'Assemblée nationale, dans un délai de 6 heures après la séance.

– *L'élaboration, le traitement et la diffusion des amendements*

A partir de 2010, une nouvelle application, dénommée ELOI, permettra la saisie en ligne des amendements par les députés, aussi bien pour les débats en commission que pour la séance. Cette application gérera tout le cycle de vie de l'amendement, jusqu'à son sort final et sa diffusion sur Internet.

Les amendements entrent aussi dans la confection de la « petite loi » et l'élaboration du compte rendu.

2. – LES APPLICATIONS DE GESTION

La plupart des applications de gestion (comptabilité, paie, pensions, sécurité sociale, etc.) mises en œuvre au début des années 1990 ont été remplacées entre 2001 et 2005 pour répondre à de nouveaux besoins des services utilisateurs. Les systèmes de comptabilité, de paie et de ressources humaines reposent désormais sur un progiciel de gestion intégré unique. La gestion du système de sécurité sociale de l'Assemblée nationale a été confiée à un prestataire dans le cadre d'une infogérance.

Afin de faciliter et d'améliorer le contrôle des accès aux locaux de l'Assemblée, un système de gestion des badges « mains libres » a été installé en 2003.

Un annuaire intégré a été mis en place pour fédérer la gestion de l'ensemble des fiches personnelles présentes dans le système d'information (gestion administrative du personnel, badges, téléphone, etc.) et gérer le contrôle d'accès aux applications et systèmes.

Un ensemble d'applications est en place pour la gestion des plans des bâtiments de l'Assemblée nationale et la localisation des équipements sur ces

plans, ainsi que pour l'assistance à la conception des travaux (génie électrique, etc.). Une nouvelle application permettra à partir de 2010 de gérer la maintenance de ces équipements.

Une gestion électronique de documents est déployée en phase pilote dans le service des systèmes d'information. À terme, une diffusion plus large de ce type d'applications est prévue au sein des services.

La gestion des flux d'impression est également en pleine évolution : suite à la modernisation et la réorganisation des ateliers de reprographie et la montée en puissance des petits moteurs d'impression multifonctions, un système d'optimisation des flux d'impression sera mis en place en 2010.

D'autres applications de gestion ont été mises en place pour répondre aux besoins spécifiques des services : gestion des stocks, gestion des restaurants, applications de la division des transports chargée d'émettre les billets de transport, de coordonner les déplacements en voiture à Paris et en banlieue, etc.

3. – LES PORTAILS

– *Le portail des députés*

Un nouveau portail a été mis à la disposition des députés à compter de la XIIIème législature. Accessible à partir de leurs postes de travail à l'Assemblée nationale et de tout ordinateur externe connecté au réseau Internet (circonscription, permanence), il offre un accès simplifié et sécurisé à différentes applications et services, regroupés dans un « bureau virtuel » :

- la messagerie personnelle du député et l'agenda partagé avec les collaborateurs de son choix (il est possible de synchroniser cet agenda avec certains téléphones évolués au travers des réseaux d'opérateurs de téléphonie mobile) ;
- l'application de « dépôt des questions » ;
- le site 577, portail d'information et de communication des députés ;
- la revue de presse dématérialisée ;
- l'accès aux dépêches de l'AFP ;
- le site Bibliothèque.

– *Le portail des services de l'Assemblée : WEBAN*

Le site Intranet « Weban » est consultable par l'ensemble des personnels de l'Assemblée nationale. Il permet de diffuser et de consulter un grand nombre d'informations relatives à la gestion du personnel, à la formation professionnelle, aux concours ainsi que des informations pratiques de toute nature. La quasi-totalité des informations publiées en interne sont aujourd'hui disponibles en ligne.

— *Le site Internet de l'Assemblée nationale*

Les autorités de l'Assemblée nationale ont décidé d'ouvrir, dès le début de 1996, le site Internet (http://www.assemblee-nationale.fr), géré en liaison avec le service de la communication et de l'information multimédia.

Ce site met à disposition du public des informations concernant l'Assemblée nationale, son organisation et son fonctionnement. Il donne accès aux documents parlementaires et aux dossiers législatifs, ainsi qu'à la retransmission audiovisuelle en direct de la séance publique.

En 2009, le site Internet a été enrichi de nouveaux services de vidéo en direct et à la demande, afin de diffuser encore plus largement les travaux parlementaires de l'Assemblée nationale.

III.– ÉQUIPEMENTS ET INFRASTRUCTURE TECHNIQUE

1. – LES ÉQUIPEMENTS DES DÉPUTÉS

Un équipement micro-informatique standard est mis à la disposition de chaque député, dans son bureau à l'Assemblée nationale. Chaque député dispose de deux postes micro-informatiques configurés avec des logiciels libres (Linux pour le système d'exploitation et Open office pour la suite bureautique).

Tous les postes disposent d'un accès sécurisé au réseau Internet et à un réseau privé interne offrant l'accès à différentes applications informatiques. L'assistance, la maintenance, et les formations nécessaires sont prises en charge par le service des systèmes d'information.

Par ailleurs, chaque député reçoit un crédit pluriannuel d'équipement informatique pour son secrétariat personnel en circonscription (matériels, logiciels, maintenance, formation). Attribué pour la durée de la législature, il est géré par le service des achats et moyens matériels. Les députés ont l'entière liberté de choix des équipements informatiques et du fournisseur.

2. – LES ÉQUIPEMENTS DES GROUPES POLITIQUES CONSTITUÉS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Pour les secrétariats des groupes politiques constitués à l'Assemblée nationale, sont alloués des crédits spécifiques, dont le montant global est fixé pour la durée de la législature en fonction des effectifs de députés de chaque groupe.

Les groupes politiques déterminent leur politique d'équipement informatique avec, s'ils le souhaitent, les services compétents de l'Assemblée nationale. Les prestations d'assistance, de maintenance et de formation concernant les matériels et logiciels des groupes politiques ne relèvent pas du

service des systèmes d'information. En revanche, les demandes d'accès à haut débit peuvent être satisfaites via le réseau de l'Assemblée nationale.

3. – LES ÉQUIPEMENTS DES SERVICES

La politique bureautique a permis de standardiser les équipements des services. Son objectif est de simplifier leur gestion et de disposer d'un parc homogène reposant sur les mêmes suites logicielles. Les équipements sont renouvelés selon une périodicité de cinq ans.

À ce jour, le parc comprend environ 1 300 micro-ordinateurs en réseau.

4. – LE RÉSEAU ET SA SÉCURISATION

Le réseau informatique de l'Assemblée nationale, jusqu'alors organisé en étoile, va être maillé au cours de la période 2009/2010. Ce dispositif vient compléter les travaux réalisés depuis 2002, à savoir l'installation d'une seconde salle informatique ainsi que la mise en redondance des applications et équipements sensibles.

Alors qu' à ce jour l'ensemble des bureaux et des salles de réunion sont équipées de prises réseaux, une campagne importante est en cours pour déployer des bornes d'accès Wifi dans les salles de réunion et certains espaces communs afin d'offrir un accès à Internet.

Les connexions à Internet s'opèrent via deux lignes spécialisées supervisées par deux fournisseurs différents. L'accroissement des flux nécessite d'augmenter régulièrement la capacité du réseau.

Le système de vote électronique de la salle des séances est relié au service gestionnaire des scrutins et, pour l'enregistrement des délégations de vote, aux secrétariats des groupes politiques. Le système de vote a également été sécurisé en 2003 et 2005 et il dispose d'un réseau propre, distinct du réseau général.

Fiche n° 80

La sécurité à l'Assemblée nationale

Points-clés

À l'exception des députés, des ministres en exercice et des ambassadeurs dûment accrédités en France [1], toute personne présente dans l'enceinte du Palais Bourbon ou de ses annexes est tenue de porter un badge de manière apparente.

Les procédures d'accueil et de contrôle comportent des contrôles de sûreté, d'identité et de motif de la visite qui débouchent sur la remise d'un badge, principe applicable aux personnes non titulaires d'un droit d'accès prédélivré par l'Assemblée nationale à titre temporaire ou permanent.

S'agissant des véhicules, leur entrée est également subordonnée à des contrôles qui concernent à la fois les véhicules ayant un droit d'accès aux parcs souterrains de l'Assemblée et ceux amenés à effectuer des livraisons en surface dans l'enceinte du palais.

La salle des séances fait l'objet de mesures de sécurisation particulières.

La sécurité, au sens large, de l'Assemblée nationale (sûreté de l'institution et sécurité des biens et des personnes) relève de la responsabilité de son Président. Celui-ci dispose à cet effet du personnel de l'Assemblée (gardiens-surveillants et agents), renforcé par un détachement de pompiers, d'un soutien militaire et d'officiers de la police nationale qui sont mis à sa disposition. La sécurité extérieure dite « périmétrique » relève de la compétence de la préfecture de police de Paris (ministère de l'intérieur), y compris dans les rues qui séparent les bâtiments de l'Assemblée.

I.– DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Aux termes de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, « *les présidents des*

[1] Il s'agit d'une dispense dite de « courtoisie diplomatique » qui ne s'applique qu'à la personne du diplomate et non aux membres des délégations ou groupes susceptibles de l'accompagner.

assemblées parlementaires sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure des assemblées qu'ils président.

« *Ils peuvent, à cet effet, requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. Cette réquisition peut être adressée directement à tous officiers et fonctionnaires, qui sont tenus d'y référer immédiatement, sous les peines prévues par la loi.*

« *Les présidents des assemblées parlementaires peuvent déléguer leur droit de réquisition aux questeurs ou à l'un d'entre eux.* »

Il résulte de ce texte que le Président de l'Assemblée nationale est responsable de la sécurité et de la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée. À ce titre, il a un pouvoir général et permanent de décision.

Pour l'exercice de ses responsabilités en matière de sécurité, le Président de l'Assemblée nationale dispose des personnels de l'Assemblée affectés à la sécurité, de forces militaires et de pompiers détachés de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris placés soit sous l'autorité du secrétaire général de la Questure soit sous celle du commandement militaire. Ces deux autorités agissent en permanence dans un esprit d'étroite coopération.

Le contrôle de l'entrée des personnes extérieures à l'Assemblée est exercé par deux services, le secrétariat général de la Questure (division de l'accueil, de la sûreté et de la sécurité) et le service de la communication et de l'information multimédia (presse et personnes désireuses d'assister à une séance publique).

1. – LA DIVISION DE L'ACCUEIL, DE LA SÛRETÉ ET DE LA SÉCURITÉ

Sous l'autorité du secrétaire général de la Questure et du directeur général des services administratifs, la division de l'accueil, de la sûreté et de la sécurité comprend notamment l'unité « accueil-réunions » et le service de la surveillance.

- La première, en charge de l'accueil des visiteurs individuels, est composée d'une cinquantaine d'agents. Elle procède aux contrôles de sécurité à l'aide de portiques de détection de masses métalliques et de tunnels à rayons X pour les bagages, établit des badges provisoires contre remise d'une pièce d'identité et établit les badges permanents pour les différents personnels travaillant à l'Assemblée,
- Le service de la surveillance est composé d'anciens sous-officiers justifiant d'au moins 15 années sous les drapeaux et recrutés sur concours. Ils sont chargés de la surveillance aux portes et contrôlent l'accès des véhicules. Les gardiens-surveillants assurent 24 heures sur 24 une surveillance sur l'ensemble des bâtiments de l'Assemblée à partir d'une salle opérationnelle.

2. – LE DÉTACHEMENT MILITAIRE

Un détachement de la gendarmerie relevant de la Garde républicaine est mis à la disposition du Président de l'Assemblée nationale, sous l'autorité d'un colonel, commandant militaire du Palais Bourbon.

Le commandant militaire est nommé par arrêté du Président de l'Assemblée nationale et ainsi relève directement de cette autorité dans l'exercice de ses fonctions. Il est assisté d'un officier commandant en second et dispose d'un état-major. Parmi ses attributions, on notera qu'il est responsable des mesures militaires de surveillance et d'intervention. Il a autorité sur le détachement permanent et le service fournis par la Garde républicaine dont il établit les consignes. Il est chargé des liaisons avec les autorités civiles et militaires responsables de l'ordre public pour tout ce qui concerne la sécurité extérieure du Palais Bourbon. Il élabore en concertation avec le secrétaire général de la Questure les plans de sécurité. Il assume également la fonction de conseiller militaire du Président de l'Assemblée nationale.

Le détachement effectue, en tant que de besoin, des opérations de sécurisation internes et plus particulièrement de détection d'explosif.

3. – LES OFFICIERS DE POLICE

Trois officiers de police, ayant rang de commandant ou de capitaine, sont de surcroît mis à la disposition du Président de l'Assemblée nationale. Nommés par ce dernier et placés sous son autorité, ils ont notamment pour mission d'assurer la liaison avec les services de la police nationale, en particulier en cas de trouble à proximité du Palais Bourbon. Ils s'assurent aussi que les personnes assistant aux séances publiques ne risquent pas d'en perturber le déroulement.

4. – LE DÉTACHEMENT DE POMPIERS

Ce détachement compte une vingtaine de sapeurs-pompiers, sous l'autorité d'un officier, faisant également fonction de conseiller en prévention auprès du directeur général des services administratifs. Le détachement dispose d'un PC sécurité indépendant de la salle opérationnelle qui prend en charge l'intégralité de la sécurité incendie.

II.– MESURES RELATIVES À LA SÉCURISATION DE LA SALLE DES SÉANCES

Un périmètre de sécurité, qui s'étend aux sous-sols et aux étages, a été établi autour de la salle des séances. Les galeries font l'objet d'une surveillance particulière. Des équipes cynophiles militaires visitent périodiquement les sous-sols ainsi que l'hémicycle. Un contrôle de détection d'explosifs s'exerce sur les matériels introduits dans le périmètre, ce même contrôle étant systématique

concernant l'entretien courant de la salle des séances. L'entreposage de matériels et de matériaux est strictement limité dans cette zone et fait l'objet d'une attention particulière.

L'accès à la salle des séances est interdit en dehors des séances. Le nombre de badges autorisant un accès de manière permanente est limité au strict nécessaire et toute personne relevant d'une entreprise extérieure ne peut intervenir qu'après autorisation du service en charge de l'entretien de la salle et en présence d'un fonctionnaire habilité.

III.– CONTRÔLES

Les risques d'attentats ou de simple malveillance dirigés contre les institutions ont conduit les autorités de l'Assemblée nationale à renforcer les contrôles aux entrées des différents bâtiments qui la composent. Les dispositions adoptées reposent sur le principe de la séparation des flux des personnes disposant d'un titre permanent les autorisant à emprunter des entrées spécifiques équipées de systèmes de contrôle automatisé de celles qui n'ont pas de titre d'accès. Ces dernières sont, en conséquence, systématiquement contrôlées par les services d'accueil.

1. – LES PIÉTONS

Ces dispositions portent sur les contrôles de sûreté, d'identité et de traitement des visites, communément appliqués aux entrées ouvertes aux piétons ainsi qu'aux passagers des véhicules qui ont été autorisés à pénétrer dans l'enceinte du Palais.

Ces mesures concernent donc :

- les personnes participant aux visites du Palais Bourbon ;
- les visiteurs des députés, d'un groupe politique ou d'un service de l'Assemblée ;
- les personnes titulaires d'une invitation à assister à la séance publique ;
- les « *10 premières personnes* » ne disposant pas d'une invitation et désirant assister à la séance publique (à l'exception des séances consacrées aux questions d'actualité qui ne leur sont pas accessibles) ;
- les personnes invitées à assister ou à participer à une réunion tenue à l'initiative d'un ou plusieurs députés dans une des salles ou un des bureaux de l'Assemblée ;
- les invités à une réception dans les appartements des questeurs ;
- les personnes invitées par l'un des membres du cabinet du Président ;
- les invités à une réception donnée à la Présidence ;

– les journalistes non accrédités ;
– le personnel relevant des entreprises (chantiers, entretien).

a) Contrôles de sûreté

Les contrôles de sûreté sont de deux types :

– passage sous un portique de sécurité, éventuellement complété par un examen à l'aide d'un détecteur manuel ;
– contrôle des bagages à main et des effets personnels à l'aide d'un tunnel à rayons X.

Ces contrôles s'appliquent à tous les visiteurs.

b) Contrôles d'identité

Il est systématiquement procédé à la vérification de l'identité sur présentation d'une pièce d'identité comportant une photographie (carte d'identité, carte d'ancien combattant, carte de presse pour les journalistes et, pour les étrangers, passeport, titre de séjour ou carte de travail). La carte professionnelle avec photographie peut être admise, à commencer par celle de fonctionnaires ou d'agents publics français. Toutefois, la présentation d'un badge établi par une autorité ou une entreprise ne peut être retenue, pas plus que le permis de conduire.

c) Contrôle du motif de la visite : application de la réglementation sur la participation aux réunions organisées par des députés (Instruction générale du Bureau, article 26, XII)

Dans le cas d'une réunion ou d'une réception, il est vérifié que la convocation nominative présentée par le participant correspond à la liste des invités transmise par l'instance invitante ou organisatrice, tandis que la présence effective du député ou de la personne désignée par lui pour s'assurer de l'admission du ou des visiteurs est exigée.

Les personnes dont le nom ne figure pas sur la liste des invités ne peuvent donc pas être admises sans l'accord du député organisateur ou de son représentant dûment mandaté par lui. En l'absence de ces responsables, la non-admission est la règle.

S'agissant des visiteurs individuels désireux de se rendre dans le bureau d'un député, d'un service ou d'un groupe politique, l'admission est toujours subordonnée à la confirmation explicite par téléphone que la ou les personnes sont effectivement attendues.

d) Remise d'un badge

Il est remis à chaque visiteur, en échange d'une pièce d'identité, un badge qui doit être immédiatement porté de façon apparente par le visiteur et dont la couleur et les mentions spécifiques précisent les lieux ou zones au sein desquels l'autorisation de circuler lui a été accordée. Cette mesure ne concerne ni les personnes invitées à une réception donnée à l'Hôtel de Lassay, au Petit Hôtel ou dans les appartements de l'Hôtel de la Questure, ni celles qui assistent à la séance publique ou participent à une visite du Palais Bourbon (une photocopie de la pièce d'identité de ces dernières étant toutefois effectuée).

2. – LES VÉHICULES

Ces dispositions portent sur les contrôles de sûreté et d'identification appliqués aux véhicules pour lesquels aucun droit d'accès n'a été délivré par l'Assemblée [(1)]. Le contrôle des véhicules est du ressort des gardiens-surveillants.

a) Contrôles de sûreté

Il s'agit de contrôles inopinés des coffres, des fourgons, des habitacles et des châssis (pratiqués sur l'ensemble des véhicules pénétrant dans l'enceinte de l'Assemblée nationale).

b) Contrôle du motif de l'entrée

L'autorisation signée par le responsable habilité, comportant l'identification du véhicule, du chauffeur et des passagers éventuels est vérifiée.

c) Contrôle d'identité et remise d'un badge

Il est procédé à la vérification de l'identité du chauffeur et, s'il y a lieu, des passagers sur présentation d'une pièce d'identité.

Les conducteurs qui ne disposent pas d'un laissez-passer délivré par l'Assemblée doivent se garer à l'extérieur et se rendre à la réception [(2)] pour y être badgés, selon la procédure appliquée aux piétons, avant de pouvoir entrer leur véhicule. Il s'agit suivant le cas d'un badge :

- de coursier, pour un livreur, qui doit également faire signer un bon de réception par le responsable qui reçoit la livraison ;
- de chantier ou temporaire, pour un prestataire, selon la nature et la durée de son intervention.

[(1)] Ceux disposant d'un droit d'accès sont les véhicules du parc automobile de l'Assemblée nationale, ceux conduits par les députés, les voitures des fonctionnaires et des collaborateurs des groupes politiques pour lesquelles a été accordée une autorisation de stationnement dans un des parcs de l'Assemblée.

[(2)] Le badge est remis par un gardien-surveillant si l'intervention a lieu en dehors des heures d'ouverture de la réception.

IV.– ABORDS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

S'agissant de la sécurité extérieure, aucun Président de l'Assemblée nationale n'a fait usage à ce jour de l'intégralité des pouvoirs que lui confère l'ordonnance de 1958.

La responsabilité du maintien de l'ordre en dehors des limites du Palais Bourbon incombe au ministre de l'intérieur et, par délégation, au préfet de police de Paris. Ce principe n'a pas été remis en cause lors de l'acquisition par l'Assemblée nationale de plusieurs bâtiments annexes au Palais Bourbon, siège historique de l'Assemblée nationale, l'autorité du préfet prévalant toujours dans les voies publiques qui les séparent.

Le Président de l'Assemblée nationale garde cependant tout pouvoir de requérir directement et à tout moment le préfet de police et ses services afin de faire prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité extérieure du Palais Bourbon ou la liberté de ses accès.

1. – LES MANIFESTATIONS

En application du décret du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public, les manifestations qui se déroulent à Paris sont soumises à l'autorisation du préfet de police. Elles font l'objet d'une déclaration préalable, qui doit préciser notamment leur lieu de rassemblement et leur itinéraire. Le non-respect de ces dispositions est sanctionné par l'article L. 431-9 du code pénal.

En règle générale, les manifestations sont cantonnées à certaines grandes avenues de Paris et sont interdites à proximité des bâtiments de l'Assemblée nationale, en particulier dans les rues donnant accès au Palais Bourbon.

Seuls peuvent être toutefois autorisés des rassemblements de faible ampleur sur la place Édouard Herriot. Quelques représentants parmi ces manifestants peuvent même, sur leur demande, rencontrer des députés ou secrétaires de groupes politiques (chaque délégation est constituée de 5 personnes au maximum).

2. – LES MESURES DE PROXIMITÉ

Il existe un réseau de caméras vidéo mis en place tant par les services de la préfecture de police pour surveiller les rues adjacentes que par les services de l'Assemblée à la périphérie des immeubles. Leurs images peuvent de surcroît faire l'objet d'échanges entre l'Assemblée nationale et les services de police. Par ailleurs, l'emmarchement, les jardins et la cour côté Seine sont protégés par des grilles. De jour comme de nuit, des fonctionnaires et des patrouilles de la Garde républicaine s'assurent de la sécurité de ces lieux, donnant sur la voie publique.

Fiche n° 81

La division du protocole

Points-clés

La division du protocole et de la gestion a un double rôle : organiser les manifestations relevant des activités internationales de la présidence de l'Assemblée nationale ; gérer les aspects budgétaires des activités internationales. Bénéficiant d'un double rattachement administratif aux deux secrétaires généraux et d'une relative autonomie d'action, c'est une structure à vocation « horizontale », au service des autres entités de l'Assemblée nationale et fondamentalement axée sur les aspects logistiques des manifestations : cérémonies où la représentation de l'institution doit être assurée, réceptions de délégations étrangères ou missions de parlementaires à l'étranger. C'est également une des rares structures de l'Assemblée nationale dont la vocation est d'être au contact permanent d'interlocuteurs extérieurs (ministères, ambassades étrangères ou françaises, prestataires de service, etc.).

☞ *Voir également les fiches 59 et 72*

La division du protocole et de la gestion :

- participe à l'organisation des cérémonies comportant une représentation de l'Assemblée ou de ses instances et à l'accueil des personnalités et délégations étrangères ;
- prépare les décisions relatives aux missions, réceptions et actions de coopération ;
- établit les titres de dépenses correspondants et tient en permanence le tableau d'emploi des crédits affectés aux actions internationales ;
- assure l'organisation matérielle des manifestations liées aux activités internationales de l'Assemblée.

Placée sous l'autorité du directeur général des affaires européennes, internationales et de défense, cette division relève des deux secrétaires généraux et constitue un « service commun ». Elle est en contact étroit avec le cabinet du Président de l'Assemblée nationale, avec le service du protocole du ministère des affaires étrangères et les ambassades étrangères à Paris.

L'effectif actuel de la division s'élève à neuf fonctionnaires. Mais, en tant que de besoin, pour les manifestations les plus importantes, il est fait appel à d'autres fonctionnaires des services à vocation internationale, voire d'autres services de l'Assemblée nationale.

I.– LES ACTIVITÉS LIÉES AU PROTOCOLE PARLEMENTAIRE

1. – LES PRINCIPALES TÂCHES

Le cérémonial lié à la séance publique relevant essentiellement du secrétariat général de l'Assemblée et de la Présidence, et du service de la séance, la division du protocole et de la gestion est compétente pour :

- les cérémonies à caractère national où l'Assemblée nationale est représentée (vœux du Président de la République début janvier, cérémonies commémoratives des 8 mai et 11 novembre, fête nationale du 14 juillet, obsèques nationales…) ;
- les cérémonies ponctuelles se déroulant dans l'enceinte du Palais Bourbon (dépôts de gerbes, hommages, inauguration de plaques) ;
- l'accueil de délégations étrangères reçues par le Président de l'Assemblée nationale ou/et un membre du Bureau pour un entretien, un repas ou une visite de travail ;
- les missions en France ou à l'étranger du Président de l'Assemblée nationale ou/et des membres du Bureau (vice-présidents ou questeurs).

Dans ce cadre, la division organise le programme des visites à l'Assemblée nationale des plus hautes personnalités étrangères, incluant : entretiens à l'Hôtel de Lassay, réceptions (déjeuners, dîners ou cocktails), visites du Palais Bourbon, discours dans l'hémicycle de chefs d'État ou de premiers ministres, salut en séance publique des délégations étrangères, réunions de travail avec des présidents ou des vice-présidents d'assemblée parlementaire.

Elle participe à l'organisation des réunions de diverses instances parlementaires bilatérales comme, par exemple, la réunion conjointe du Bureau de l'Assemblée nationale et du Präsidium du Bundestag, la Grande commission France-Russie ou la Commission interparlementaire franco-québécoise. Elle est sollicitée pour organiser les manifestations bilatérales ou multilatérales parlementaires (centenaire de l'Entente cordiale entre la France et le Royaume-Uni, 40e anniversaire du Traité de l'Élysée entre la France et l'Allemagne, etc.) ou pour toute visite de personnalité étrangère nécessitant des attentions particulières.

2. – LES AUTRES TÂCHES

La division du protocole est également chargée :

- d'élaborer l'ordre protocolaire des membres de l'Assemblée nationale selon les critères définis par les questeurs à partir du Règlement de l'Assemblée nationale ;
- de conseiller les services de l'Assemblée nationale et les députés sur l'organisation d'événements ou de colloques, l'élaboration de plans de table, la réservation d'hôtels ou de restaurants à Paris ;
- d'assister en tant que de besoin les fonctionnaires responsables de la réception d'une délégation étrangère ou d'une mission de parlementaires français à l'étranger.

Elle est consultée sur les questions relatives au rang protocolaire de personnalités, au pavoisement des bâtiments de l'Assemblée, à la tenue vestimentaire des députés – notamment quant au port des écharpes et des décorations – et aux honneurs civils ou militaires destinés aux personnalités.

3. – LE RÔLE DU PROTOCOLE

Dans ses rôles concrets, la division du protocole est à la fois :

- un collecteur et un fournisseur des informations qu'il est nécessaire de redistribuer tant vers les personnalités politiques que vers les services de l'Assemblée nationale ou les interlocuteurs extérieurs ;
- un coordonnateur des actions et des intervenants lors des manifestations ;
- un donneur d'ordre qui diffuse des consignes valables pour tous ;
- un acteur dans le déroulement des manifestations.

C'est à ce titre que la division du protocole noue des relations avec de multiples interlocuteurs intérieurs ou extérieurs à l'Assemblée nationale.

II.– LES ACTIVITÉS DE GESTION

En principe, chaque dépense concernant une mission, une réception ou un programme de coopération lié aux activités internationales doit être préalablement autorisée par les questeurs.

La division du protocole et de la gestion est chargée d'instruire les demandes de crédits formulées par les services à vocation internationale et par les secrétariats des commissions et les délégations. Sur la demande du service dépensier, elle prépare une « décision de questure » qui sera inscrite à l'ordre du jour d'une réunion de questure : pour cela, elle élabore un devis concernant les dépenses qui devront être engagées pour la mission ou la réception, calcule les

différents postes (transports, hébergement, restauration, interprétariat, cadeaux, frais divers, etc.) et suit toute la procédure d'instruction du dossier pour les questeurs.

La division du protocole et de la gestion est également chargée :

- de suivre l'emploi des crédits affectés aux activités internationales et d'avertir les différents utilisateurs de l'état de consommation de leur budget annuel. Les tableaux ainsi élaborés servent à la préparation du rapport annuel sur l'utilisation des crédits et à la préparation des budgets suivants ;
- de répondre aux demandes des secrétaires généraux et des questeurs concernant l'opportunité des dépenses et l'emploi des crédits ;
- de conseiller les fonctionnaires responsables de l'emploi des fonds et de vérifier les comptes que ces derniers rendent à l'issue de la mission ou de la réception (sur le plan de la régularité comptable comme sur celui de l'opportunité de la dépense) ;
- de préparer les mandats de régularisation à la signature du directeur général des affaires européennes, internationales et de défense.

Ce volet relatif à la gestion représente environ le quart des activités de la division. Inhabituel dans les instances parlementaires où les aspects comptables et financiers des activités internationales relèvent généralement des services financiers, il présente l'intérêt de permettre un meilleur suivi tant des activités à vocation internationale elles-mêmes que des lignes budgétaires qui leur sont affectées.

LES AUTRES STRUCTURES DE SOUTIEN À L'ACTIVITÉ PARLEMENTAIRE

Fiches

52. Les secrétariats des groupes politiques

53. Les assistants parlementaires (ou collaborateurs de députés)

Fiche n° 82

Les secrétariats des groupes politiques

Points-clés

En vertu de l'article 20 du Règlement de l'Assemblée nationale, les groupes régulièrement constitués peuvent assurer leur service intérieur par un secrétariat administratif dont ils règlent eux-mêmes le recrutement et le mode de rétribution.

☞ *Voir également la fiche 22*

I.– ORGANISATION ET FINANCEMENT DES SECRÉTARIATS DES GROUPES POLITIQUES

1. – LES COLLABORATEURS DES GROUPES POLITIQUES

Chaque groupe politique de l'Assemblée nationale est entièrement responsable de son personnel – qu'il s'agisse du recrutement, de la fixation des rémunérations, des conditions de travail ou des licenciements.

Ces collaborateurs sont d'origine variée : il peut s'agir de jeunes diplômés d'un deuxième ou troisième cycle universitaire, de fonctionnaires d'administration centrale ou territoriale détachés ou encore de personnes venues du milieu associatif.

Leur effectif total s'établit, sous la XIIIème législature, aux alentours de cent personnes.

2. – LE FINANCEMENT DES SECRÉTARIATS DES GROUPES POLITIQUES

Pour gérer son personnel, chaque groupe dispose, sur le plan financier, d'une contribution de l'Assemblée nationale aux frais de secrétariat et des participations consenties par ses membres, sous forme de cessions d'une partie du crédit collaborateur ou de cotisations. Cette subvention a été instituée en 1954, soit plus de vingt ans avant la création du crédit collaborateur.

Sur le plan administratif, les groupes bénéficient depuis 1980 de l'appui technique du service des affaires financières qui calcule les payes des salariés de chaque groupe et les charges sociales et fiscales y afférentes, sur les instructions de leur employeur.

3. – L'ASSOCIATION DES PRÉSIDENTS DE GROUPE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Une association, créée en 1961, regroupe les présidents des groupes politiques de l'Assemblée nationale.

Elle assume, à l'égard des organismes sociaux, les obligations d'un employeur pour ce qui concerne les déclarations des rémunérations et le versement des cotisations.

En pratique, les compétences de l'association sont largement formelles. Néanmoins, elle est immatriculée auprès de l'URSSAF en tant qu'employeur (en lieu et place des groupes dont certains n'ont d'ailleurs pas la personnalité juridique).

Par ailleurs, l'ensemble des salariés des groupes sont affiliés aux mêmes régimes de retraite complémentaire et de prévoyance de cadres ou de non-cadres selon leur statut.

II.– MISSIONS DES SECRÉTARIATS DES GROUPES POLITIQUES

Les collaborateurs des groupes politiques relèvent, en règle générale, de l'autorité d'un secrétaire général qui, sous l'autorité du président du groupe, répartit les tâches entre les collaborateurs et assure leur gestion.

Chaque groupe politique arrête librement le choix de son organisation interne, qui dépend en grande partie du nombre de collaborateurs disponibles. La plupart d'entre eux sont en charge du suivi d'un ou plusieurs domaines de l'activité législative: en contact régulier avec les fonctionnaires du secrétariat des commissions permanentes, ils suivent les activités d'une ou plusieurs commissions et contribuent, au sein de leur groupe, à la définition de la position adoptée vis-à-vis des textes en cours d'examen (animation de groupes de travail, préparation de propositions de loi et d'amendements, etc.).

Fiche n° 83

Les assistants parlementaires (ou collaborateurs de députés)

Points-clés

L'Assemblée nationale donne la possibilité aux députés de recruter des assistants parlementaires, pour les assister dans l'exercice de leur mandat et de leurs différentes responsabilités.

Ces assistants sont liés par un contrat de droit privé au député-employeur, qui s'inscrit dans le cadre du droit commun du travail et de la protection sociale.

Leur contribution à l'activité du député est variable, allant de simples tâches matérielles à des contributions plus élaborées (discours, amendements).

☞ *Voir également les fiches 17 et 82*

La création de la fonction d'assistant parlementaire (ou de collaborateur de député) remonte à 1975. Elle constitue, d'une certaine manière, l'aboutissement d'un long processus répondant aux souhaits des députés de disposer, à côté de leur indemnité parlementaire perçue comme « un salaire », des moyens humains et matériels leur permettant de faire face aux diverses charges de leur mandat, et venant renforcer ceux qui avaient été accordés collectivement aux groupes politiques.

Plusieurs étapes ont marqué ce processus.

Une indemnité compensant les frais de secrétariat des députés a été créée en 1953 et supprimée en 1958.

L'indemnité d'aide dactylographique, mise en place en 1970, se substitue aux dispositifs introduits en 1968 et qui offraient aux députés la possibilité de se constituer un secrétariat particulier ou d'utiliser les services d'un secrétariat collectif organisé au sein des groupes politiques. L'objet et les conditions de gestion de cette indemnité furent modifiés à plusieurs reprises jusqu'en 1997. À cette date, l'indemnité de secrétariat fut remplacée par l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), destinée à couvrir les dépenses liées à l'exercice du mandat de député qui ne sont pas prises en charge ou remboursées par l'Assemblée nationale : en tant qu'allocation spéciale pour frais, elle n'est pas

imposable à l'impôt sur le revenu mais est assujettie à la CSG/CRDS. Son montant brut s'élève, au 1er juillet 2009, à 6 361 € par mois.

La demande des députés ne pouvait se satisfaire d'un soutien se limitant à la seule aide dactylographique, à un moment où les sollicitations pesant sur le mandat parlementaire exigeaient la présence de collaborateurs auprès d'eux, à l'image de ce qui existait dans certains parlements étrangers comme le Congrès américain : c'est ce qui explique la mise en place d'une dotation spécifiquement consacrée au recrutement de collaborateurs particuliers, appelée « crédit collaborateur ».

I.– LE STATUT DES ASSISTANTS PARLEMENTAIRES

1. – LE PRINCIPE DU DÉPUTÉ-EMPLOYEUR ET L'APPLICATION DU DROIT COMMUN DU TRAVAIL

Le député dispose d'un crédit lui permettant de recruter jusqu'à cinq collaborateurs. Ce crédit mensuel s'élève, au 1er juillet 2009, à 9 066 €.

Le principe de base, qui est en quelque sorte la clé de voûte du système, est celui du député-employeur : le collaborateur est le salarié du député, non celui de l'Assemblée nationale. De ce principe, dont la portée a été renforcée en 2002 par la possibilité offerte aux députés de gérer directement leur crédit collaborateur, découle l'ensemble des règles et dispositifs qui organisent la relation du député avec son ou ses collaborateurs :

- le député a la qualité d'employeur : il recrute librement ses collaborateurs, licencie, fixe les conditions de travail et le salaire de son personnel, dans le respect des dispositions du code du travail ;
- les collaborateurs sont recrutés sur la base d'un contrat de travail de droit privé. En règle générale, il s'agit de contrats de travail à durée indéterminée, mais le député peut recruter des collaborateurs sur la base de contrats à durée déterminée (dans les conditions fixées par le code du travail) ou conclure des contrats spécifiques lorsqu'un fonctionnaire est détaché auprès de lui en application des lois portant statut des fonctionnaires. Le contrat à durée indéterminée perdure en cas de réélection du député employeur ; en revanche, il est rompu lors de la fin de mandat du député ou en cas de dissolution ;
- des contrats types, dont les clauses sont approuvées par les questeurs, sont mis à la disposition des députés par le service des affaires financières. Ils comportent deux stipulations directement liées au mode de gestion du crédit collaborateur : la première, relative à l'objet du contrat, dispose que « *l'employeur, agissant pour son compte personnel, engage le salarié qui lui est juridiquement et directement subordonné et a toute sa confiance, pour l'assister à l'occasion de l'exercice de son mandat de député* » ; la seconde précise que « *la cessation, pour quelque*

cause que ce soit, du mandat du député employeur constitue une juste cause de résiliation du contrat ».

En cas de différend entre le député-employeur et son collaborateur, le conseil des prud'hommes est seul compétent – comme pour tout litige opposant un salarié et son employeur au sein d'une entreprise privée.

Une organisation de collaborateurs a tenté de remettre en cause le principe du député-employeur en faisant reconnaître par le tribunal d'instance du 7ème arrondissement de Paris l'existence d'une unité économique et sociale entre les députés employeurs de collaborateurs. La requête a été rejetée par un jugement du 21 mai 2002 qui précise que les avantages sociaux et, plus généralement, les conditions de travail des collaborateurs s'apparentent à « *une mutualisation des moyens, habituelle au sein d'une même profession* » et conclut que « *l'absence d'une réelle communauté de travailleurs et d'une unité économique empêchent de reconnaître l'existence d'une unité économique et sociale entre les députés de l'Assemblée nationale* ». Ce jugement a fait l'objet d'un pourvoi en cassation. La chambre sociale de la Cour de cassation l'a rejeté par un arrêt du 18 février 2004 en considérant « *qu'il n'existe aucune unité de direction sur les collaborateurs parlementaires* » et que « *les députés composant l'Assemblée nationale ne constituent (donc) pas une unité économique et sociale* ».

2. – UNE GESTION DU CRÉDIT COLLABORATEUR DÉLÉGUÉE AU SERVICE DES AFFAIRES FINANCIÈRES

Le service des affaires financières de l'Assemblée nationale est le plus souvent chargé de gérer le crédit collaborateur des députés qui signent à cet effet un mandat de gestion.

Le service des affaires financières impute, sur les instructions de chaque député, les rémunérations des collaborateurs et effectue, pour le compte des députés, les actes de gestion tels que l'établissement des bulletins de paye, le paiement des salaires et des charges y afférant, l'élaboration et la transmission aux organismes compétents des déclarations sociales et fiscales. Il n'exerce, à ce titre, qu'une fonction de prestataire de services.

Depuis 2002, il s'agit là d'une simple faculté offerte aux députés. Un petit nombre d'élus ont préféré gérer directement leur crédit collaborateur. Ils reçoivent à ce titre l'équivalent d'une fois et demi le crédit de base pour couvrir les charges patronales.

3. – LA PROTECTION SOCIALE DES ASSISTANTS PARLEMENTAIRES

Les collaborateurs salariés relèvent du régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés pour les risques maladie, maternité, invalidité, décès, accident du travail et vieillesse, d'un régime de retraite complémentaire de

salariés de droit privé et du régime d'assurance chômage. Ils bénéficient des actions de formation professionnelle prévues par le code du travail.

Depuis 1975, une série de mesures ont amélioré la situation des collaborateurs. Outre que leurs rémunérations sont revalorisées en fonction de l'évolution des rémunérations publiques, diverses charges incombant à l'employeur sont financées hors crédit collaborateur, telles que :

- dès l'origine, les charges patronales sociales et fiscales obligatoires, qui représentent environ la moitié de la rémunération salariale brute imputée sur le crédit collaborateur ;
- à partir de 1978, les indemnités de fin de contrat (indemnité légale de licenciement et indemnité dite de « précarité », indemnités compensatrices de préavis et de congés payés) allouées aux collaborateurs en cas de cessation du mandat du député-employeur ;
- diverses dépenses liées à des formations spécifiques délivrées aux collaborateurs (formations dispensées par l'École nationale d'administration depuis 1986 et par le Centre national de la fonction publique territoriale depuis 1991, cours d'anglais depuis 1992), à la médecine du travail et aux frais de transport des collaborateurs pour des trajets entre Paris et la circonscription liés à leurs fonctions.

Par ailleurs, divers avantages accessoires s'ajoutent au salaire de base :

- la prime de 13ème mois, instituée en 1982 et qui équivaut à un mois de salaire de base ;
- l'allocation de frais de garde d'enfant âgé de moins de trois ans, instituée en 1988 ;
- la prime de prévoyance qui s'est substituée en 1998 au remboursement plafonné des frais de mutuelle ;
- l'avantage repas (prime-repas ou titre-restaurant), instauré en mai 2000.

À l'origine, ces avantages étaient directement pris en charge par le budget de l'Assemblée et le député-employeur pouvait s'opposer à leur versement. Depuis 2002 et à l'exclusion de l'allocation de frais de garde (pour laquelle cette prise en charge subsiste), ils sont imputés sur le crédit collaborateur qui a été revalorisé à due concurrence.

Depuis le 1er janvier 2006, les collaborateurs peuvent percevoir une prime de rappel d'ancienneté prenant en compte celle qui a été acquise auprès du même député entre le 12 juin 1997 et le 31 décembre 2005 et une prime d'ancienneté prenant en compte celle qui est acquise – également auprès du même député – depuis le 1er janvier 2004 : le crédit collaborateur de chaque député est majoré à due concurrence du montant total de ces primes.

Depuis le 1er janvier 2006 également, les collaborateurs remplissant certaines conditions de diplôme et/ou d'ancienneté peuvent accéder au statut de cadre dès lors qu'ils en ont fait la demande écrite à leur député-employeur.

II.– LES FONCTIONS DES ASSISTANTS PARLEMENTAIRES

Le collaborateur joue le rôle que chaque député lui fixe à l'intérieur de l'équipe qu'il a recrutée : cette situation interdit d'aller au-delà d'observations générales quant aux attributions des collaborateurs.

Certains députés concentrent leur équipe dans leur circonscription, d'autres à Paris, d'autres encore répartissent leurs collaborateurs entre l'Assemblée nationale et la circonscription. On peut considérer que les deux tiers environ des collaborateurs sont attachés à la circonscription du député tandis qu'un tiers travaille au Palais Bourbon.

Les tâches confiées dépendent fondamentalement des besoins du député et des compétences de la personne recrutée :

- la plupart des collaborateurs se voient confier des tâches d'assistance et de secrétariat comme la tenue de l'agenda, la prise de rendez-vous, la permanence téléphonique et l'assistance à diverses tâches matérielles ;
- les collaborateurs les plus qualifiés, disposant par exemple de diplômes de second cycle universitaire, apportent de surcroît une contribution qui touche à l'exercice de son mandat par le député : rédaction de discours, préparation de propositions de lois et d'amendements, représentation au sein du groupe politique, etc.

INDEX

Thème	n° de la fiche
Administration de l'Etat	1,3,7
Amendements	1,3,4,5,6,16,19,20,22,24,,**29**,30,31,**32**,33,**34**,**35**,**36**,37,**38**,39,41,42,43,46,47,64,73,75,77,79,82,83
Application des lois	35,49,51,**53**,55,56
Assemblées parlementaires internationales	59,**62**
Autorité judicaire	2,7,**8**,16,40,49,50
Bicaméralisme	1,**4**
Budget de l'Assemblée nationale	**71**
Bureau de l'Assemblée nationale	5,7,16,17,**19**,**20**,**21**,22,23,29,32,34,36,39,45,50,52,55,56,59,60,61,63,64,66,68,70,71,72,73,75,76,79
Campagnes électorales	2,**14**,**15**
Chambres régionales des comptes	9
Charte de l'environnement	6,44
Circulaires	1,28
Cohabitation	2,3
Collectivités d'outre-mer	2,3,11,14,33
Collectivités territoriales	4,**11**,12,31,32,33,39,44
Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques	4,19,22,23,29,34,36,38,**51**,**53**,64
Comités interministériels	3
Commission des affaires européennes	51,53,55,**57**,**58**,64,65,74
Commission mixte paritaire	1,3,4,19,22,30,**32**,37,38,41,42,73
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	2,6,14,**15**
Commission pour la transparence financière de la vie politique	3,**14**,**16**
Commissions d'enquête	4,22,23,24,29,31,34,49,**50**,53,54,56,59,65,73,74
Commissions permanentes	2,4,6,7,12,19,22,23,**24**,25,26,27,29,31,32,33,34,**35**,36,37,38,39,40,41,42,43,44,45,47,**49**,50,51,52,53,54,55,57,58,59,61,64,65,66,73,74,75,77,82

Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes 23,71,72

Communication **63,64,65,66,67**,72,**75**,79

Compte rendu..... 24,35,36,45,46,50,58,64,65,75,76,**77**,79

Conférence des présidents..... 4,19,22,23,25,**26**,27,29,32,33,36,37,38, 41,42,43,45,46,47,50,51,52,53,57,58,73

Congrès du Parlement 1,2,**5**,19,20,30,36,40,**44**,73

Conseil constitutionnel 1,2,3,5,**6**,7,8,10,14,16,19,23,28,29,30,31 32,33,34,35,38,39,**40**,41,42,43,44,47,49, 50,51,53,68,71,73

Conseil des ministres 1,2,**3**,7,27,28,30,32,33,46

Conseil d'Etat 3,**7**,8,19,28,29,30,31,32,33,34,40,53,68

Conseil économique, social et environnemental..... 3,6,**10**,16,33,68

Conseillers généraux..... 4,**11**,13,16

Conseillers municipaux 4,**11**,13,16

Conseillers régionaux..... 4,**11**,13,16

Conseil supérieur de la magistrature... 2,3,**8**,16,19

Contentieux électoral..... 2,6,7,14

Contreseing ministériel..... 2,3,5,32

Contrôle du Gouvernement 1,4,9,22,23,24,25,26,27,29,32,36,**46,47, 49,50,51,52,53**,57,58,59,65,73,74,79

Coopération interparlementaire 57,58,59,**60**,61,62,74

Cour de cassation 2,3,7,**8**,40

Cour de justice de la République..... 1,3,29,44,73

Cour des comptes 4,**9,**21,42,49,50,51,68,71,72

Cumul des mandats 16,17

Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen 1,6,30

Défense nationale 1,2,3,7,31,41,**48**,49,50,51,54,55,62,76

Défenseur des droits 12

Délégation aux droits des femmes 51,53,**55**,64,74

Diplomatie parlementaire **59,60,61**,62,65,81

Dissolution..... 1,2,3,4,14,19,25,46

Domaine de la loi..... 1,4,6,7,19,29,30,**31**,33,34,38,73

Domaine réservé 2

Droit de grâce..... 2

Durée du mandat présidentiel 1,2,44

Egalité hommes- femmes..... 1,**13**,31,44,51,53,55,64,74

Français établis hors de France 4,13,14,31

Groupes d'amitié 22,59,**61**,62,65,74
Groupes d'études 22,**56**,59,61
Groupes politiques 5,17,19,21,**22**,**23**,24,25,26,27,29,32,34, 35,36,37,41,43,44,45,46,47,49,50,51,52, 53,54,55,56,57,58,59,61,62,63,64,66,73, 75,76,79,80,**82**,83
Haute Cour de justice 2,19,29,34
Incompatibilités..... 1,3,6,**16**,20,40
Indemnités parlementaires **17**,83
Inéligibilités..... 6,**14**,15,29
Immunités..... 2,**16**,19,44
Initiative des lois 3,30,32,**33,34**
Intérim de la Présidence de la République 2,4
Journal officiel 2,6,16,20,26,28,32,36,40,45,46,47,50, 52,57,58,73,77,79
Lois de financement de la sécurité sociale 3,4,9,24,26,27,29,30,31,32,33,34,35,36, 38,39,**42**,44,46,49,51,53
Lois de finances 3,4,6,9,10,21,24,25,26,27,29,30,31,32, 33,34,35,36,38,39,**41**,42,46,49,53,71,72, 74
Lois de programmation..... 30,31,33,34,41,48
Lois organiques 2,3,4,6,11,12,14,16,26,28,29,30,31,32, 33,34,35,39,40,41,42,43,45,47,49,51,53, 71,73
Médiateur de la République..... **12**,14
Ministres 1,2,3,6,14,26,27,28,32,33,36,37,49,52, 55,58,67,73
Missions d'évaluation et de contrôle.... 24,42,49,**51**,53,74
Missions d'information 4,23,24,29,**49**,**50**,51,53,56,59,64,65,73, 74,77
Missions temporaires 14,16,28
Motion de censure..... 1,3,4,20,22,23,26,32,45,**46**,73
Motions de procédure..... 32,35,36,37,43,73
Navette **32**,38,41,42,44

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques .. 20,51,53,**54**,64,74
Ordonnances 1,2,3,7,14,28,29,30,32,33,34,41,42
Ordre du jour 1,2,3,4,5,19,22,23,24,25,**26**,27,29,32,33, 34,35,36,37,38,41,42,43,45,47,50,51,53, 57,58,64,65,73
Parlement des enfants 63,64,65,**67**,75
Parlement européen 6,7,10,13,14,16,22,57,58
Partis politiques 1,13,14,15,19,20,22,31
Pétitions 10,12,29
Pouvoir réglementaire 1,2,3,6,7,10,28
Pouvoirs exceptionnels de l'article 16 . 1,**2**,6,19,25
Premier Ministre 1,2,**3**,6,7,10,19,20,23,25,27,28,30,32,33, 34,36,40,43,44,46,47,48,49,53,55
Président de l'Assemblée nationale 2,5,6,7,8,12,16,18,**19**,20,21,23,25,26,27, 28,29,31,32,34,35,36,**37**,38,39,40,43,45, 46,47,50,51,52,53,55,57,59,60,62,66,67, 68,69,70,71,73,80,81
Président de la République 1,**2**,3,5,6,8,9,12,16,19,20,25,28,30,31, 32,34,36,40,43,44,45,46,47,48,49,52,53, 55,61
Président du Sénat 2,4,6,8,12,19,20,32,40,43,55,62,66
Projets de loi 1,3,4,7,10,19,22,24,26,27,28,29,30,32, **33**,34,35,36,38,41,42,43,44,46,50,51,53, 55,57,58,64,65,73,75,77,79
Promulgation des lois 1,2,3,6,19,32,40,41,42
Propositions de loi 1,4,6,7,10,16,19,20,22,23,24,26,27,28, 29,30,31,32,33,**34**,35,36,37,38,39,44,46, 50,55,57,58,65,67,73,75,76,77,79,82,83
Questeurs 17,20,**21**,22,23,56,62,64,68,69,70,71,**72**, 78,80,81,83
Questions 4,19,22,23,25,26,27,28,29,36,37,49,50, 51,**52**,53,56,59,64,65,73,75,79
Questure 21,70,**72**,78,80,81
Quorum 35,36,45
Ratification des traités 2,3,30,31,32,33,34,38,40,**43**
Référendum 1,2,3,5,6,29,30,38,40,43,44

Règlement des assemblées	4,5,6,16,19,20,21,22,23,24,25,26,28,**29**, 32,34,35,36,37,38,39,40,41,43,44,45,46, 47,49,50,51,52,53,55,56,57,58,71,72,73, 77,82
Résolutions.....	2,5,19,22,23,29,34,36,38,46,**47**,50,**57**, 58,65
Responsabilité du Gouvernement devant le Parlement	1,3,4,25,27,29,32,36,41,42,45,**46**,47,52, 73
Responsabilité pénale du Président de la République	**2**,29,52
Révision de la Constitution	1,2,3,4,5,6,19,20,23,29,30,32,33,34,35, 36,43,**44**,73
Scrutins	3,4,5,20,22,26,32,35,36,37,41,42,44,**45**, 46,48,53,65,73,79
Séance plénière	19,20,22,23,24,**25**,26,27,28,29,32,34,35, **36**,**37**,38,41,42,43,44,49,50,51,52,53,57, 58,64,65,66,70,**73**,75,77,80,81
Secrétaires généraux de l'Assemblée nationale.....	18,20,21,36,56,68,69,**70**,71,72,73,74,76, 78,79,80,81
Secrétariat général du Gouvernement	3,27,**28**,32,33,40,73
Séparation des pouvoirs.....	8,30,36,49,50,52
Services de l'Assemblée nationale.....	18,20,21,24,28,29,33,34,35,36,37,38,50, 52,56,60,61,62,63,64,65,67,**68,69,70**,72, 73,74,75,76,77,78,79,80,81,82,83
Sessions.....	1,2,3,4,19,20,21,22,23,**25**,26,27,28,30, 36,44,46,47,50,52,72,73
Suppléants	3,14
Traités et accords internationaux	1,2,3,6,19,29,30,31,32,33,34,38,40,**43**, 44,48
Union européenne.....	1,2,5,9,19,24,25,29,34,35,36,41,43,44, 55,**57,58**,59,60,62,65,68,74,79
Vote.....	Cf. Scrutins
Vote bloqué	3,4,27,32,36,**38**

LEXIQUE DES TERMES PARLEMENTAIRES

A

AMENDEMENT : Modification d'un projet de loi (déposé par le Gouvernement) ou d'une proposition de loi (déposée par un député) présentée soit par un député, soit par le Gouvernement, soit par un rapporteur au nom d'une commission, au vote de l'Assemblée.

ARTICLES : Parties d'un texte de loi correspondant à ses diverses dispositions. Les articles sont numérotés dans l'ordre et eux-mêmes divisés, le cas échéant, en alinéas. Le nombre d'articles que contient une loi est très variable : d'un seul à plusieurs centaines. Les assemblées votent sur chaque article.

B

BICAMÉRISME *ou* BICAMÉRALISME : Mode d'organisation d'un parlement consistant en sa division en deux assemblées dont les membres sont désignés distinctement. En France, le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

BUDGET : *Cf.* Loi de finances.

BUREAU : Le Bureau de l'Assemblée nationale est composé ainsi : le Président de l'Assemblée nationale, 6 vice-présidents, 3 questeurs, 12 secrétaires. Le Président est élu au début de chaque législature, pour toute sa durée. Les autres membres du Bureau sont élus au début de chaque législature et renouvelés chaque année. Les vice-présidents suppléent le Président, en particulier pour présider les séances de l'Assemblée. Le Bureau a tous pouvoirs pour régler l'organisation des débats et organiser et diriger les services. C'est au Bureau qu'il revient notamment de représenter collégialement l'Assemblée nationale dans les manifestations extérieures, d'interpréter et d'appliquer le Règlement, de régler les incidents de séance majeurs, de nommer aux grades les plus élevés de l'administration de l'Assemblée nationale, d'agréer les groupes d'études, de coordonner les activités internationales, ou d'assurer l'équité de traitement au regard de la communication audiovisuelle.

C

CENSURE : *Cf.* Motion de censure.

CIRCONSCRIPTION : Cadre géographique au sein duquel est élu chaque député. Il y a 577 circonscriptions pour élire 577 députés.

COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE (CEC) : Créé par la réforme du Règlement du 27 mai 2009, le CEC, présidé par le Président de l'Assemblée nationale, comprend à la fois des membres de droit, et des députés désignés par leur groupe. Sa composition d'ensemble doit reproduire la configuration politique de l'Assemblée. Il assure l'évaluation des politiques publiques transversales, est tenu informé des conclusions des missions d'information, donne des avis sur les études d'impact associées aux projets de lois, et formule des propositions pour l'ordre du jour de la semaine réservée par priorité au contrôle et à l'évaluation.

COMMISSION : Organe de l'Assemblée nationale chargé de préparer la discussion en séance publique des projets ou propositions de loi ou d'informer l'Assemblée. Il y a quatre types de

commissions définis par la Constitution : les commissions permanentes, dont le nombre maximum est fixé à huit par la Constitution, examinant les textes relevant de leur compétence, les commissions spéciales constituées pour l'examen d'un texte particulier, la commission des affaires européennes, et les commissions d'enquête (cf. commissions d'enquête).

COMMISSION D'ENQUÊTE : Commission temporaire créée pour une durée de six mois afin d'enquêter sur des faits déterminés et d'en faire rapport. Les commissions d'enquête disposent de pouvoirs particuliers d'investigation.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE : Commission composée de 7 députés et de 7 sénateurs, désignée si nécessaire à la demande du Gouvernement et chargée de parvenir à une rédaction commune sur les dispositions d'un texte restant en discussion entre l'Assemblée nationale et le Sénat après deux lectures, ou une seule en cas « d'urgence ».

COMPTE RENDU : Transcription écrite des débats de la séance plénière et des commissions, afin d'assurer leur publicité. Depuis 2008, le compte rendu analytique, résumé des débats immédiatement disponible et tenant lieu de procès verbal jusqu'à la parution du compte rendu intégral, a été supprimé. Les débats de l'Assemblée nationale font aujourd'hui l'objet d'un seul compte rendu, le compte rendu intégral.

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS : Sur convocation du Président de l'Assemblée nationale, la Conférence des présidents réunit chaque semaine le Président de l'Assemblée, les 6 vice-présidents, les présidents des commissions permanentes et, le cas échéant, ceux des commissions spéciales, le rapporteur général de la commission des finances, le président de la commission des affaires européennes, les présidents des groupes politiques. Le Gouvernement est représenté au sein de la Conférence. Celle-ci fixe l'ordre du jour des travaux, compte tenu de l'ordre du jour prioritaire transmis par le Gouvernement. Elle joue un rôle essentiel dans l'organisation des travaux de l'Assemblée.

CONGRÈS : Réunion commune de l'Assemblée nationale et du Sénat, dans les locaux du Parlement à Versailles, afin d'approuver définitivement un projet de révision constitutionnelle à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, d'entendre une déclaration du Président de la République ou d'autoriser l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL : Le Conseil constitutionnel comprend 9 membres, dont 3 désignés par le Président de la République, 3 par le Président du Sénat et 3 par le Président de l'Assemblée nationale. Il comprend également les membres de droit que sont les anciens Présidents de la République. Le Président est nommé par le Président de la République et a voix prépondérante en cas de partage. Le Conseil statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés. Saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou par 60 députés ou 60 sénateurs, le Conseil vérifie la conformité des lois adoptées par le Parlement, avant leur promulgation, avec la Constitution. Le Conseil peut également être saisi, à l'occasion d'une instance, sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation.

CONSEIL DES MINISTRES : Réunion, en principe hebdomadaire – en général le mercredi – des membres du Gouvernement à l'Élysée, sous la présidence du Président de la République. Au cours de cette réunion est arrêtée la politique du gouvernement, notamment par l'adoption de projets de loi, après avis du Conseil d'État. C'est après délibération du Conseil que le Premier ministre peut engager la responsabilité de son Gouvernement.

CONSTITUTION : Ensemble des lois fondamentales qui déterminent la forme du Gouvernement d'un pays (le régime politique), les rapports entre gouvernants et citoyens ainsi que les libertés et droits fondamentaux. La Constitution actuelle de la France est celle adoptée le 4 octobre 1958.

D

DÉCLARATION DE POLITIQUE GÉNÉRALE : Discours à l'Assemblée nationale, prononcé par le Premier ministre, qui annonce généralement le programme de travail du Gouvernement. Si le Conseil des ministres l'y autorise, le Premier ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement sur une déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale.

DÉCRET : Texte de portée générale ou individuelle, pris soit par le Président de la République, soit par le Premier ministre, notamment en vue de préciser les conditions d'application d'une loi. Les décrets sont publiés au *Journal officiel* de la République française (cf. Pouvoir réglementaire).

DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE : Organe d'information et/ou d'investigation et de conseil propre à chaque assemblée (délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes), ou commun aux deux assemblées (délégation parlementaire au renseignement).

DÉPÔT : En vertu de l'article 39, alinéa 2 de la Constitution, le Gouvernement a la faculté de déposer les projets de loi devant l'Assemblée nationale ou le Sénat. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis obligatoirement en premier lieu à l'Assemblée nationale ; les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat. Les propositions de loi présentées par les députés ne sont déposées qu'après acceptation par la délégation du Bureau chargée d'examiner la recevabilité financière. Le dépôt, au sens juridique du terme, prend la forme d'une annonce au *Journal officiel*.

DISPOSITIF : Partie normative rédigée en articles numérotés et soumise à l'examen des assemblées, située après l'exposé des motifs.

DISSOLUTION : Acte du Président de la République par lequel celui-ci renvoie les députés devant les électeurs avant le terme normal de la législature. Depuis 1958, 5 dissolutions sont intervenues : en 1962 (à propos de l'élection du Président de la République au suffrage universel), 1968 (événements de mai et juin 1968), 1981 et 1988 (après l'élection et la réélection de M. François Mitterrand à la Présidence de la République) et 1997.

DOMAINE DE LA LOI : Domaines dans lesquels les règles applicables ou les principes fondamentaux ne peuvent être fixés que par une loi votée par le Parlement. La Constitution énumère limitativement les matières qui relèvent du domaine de la loi, renvoyant l'ensemble des autres matières au pouvoir réglementaire du Premier ministre.

E

ÉLECTIONS : Aux termes de l'article 24 de la Constitution, les députés sont élus au suffrage universel direct. La loi organique fixe à 5 ans la durée du mandat des députés. Depuis 1958, à l'exception des élections générales de 1986, les députés sont élus dans des circonscriptions, au scrutin uninominal majoritaire à 2 tours. S'agissant de l'élection des députés, on parle communément *d'élections législatives*.

EXPLICATION DE VOTE : Le président de séance peut autoriser un représentant de chaque groupe politique de l'Assemblée nationale à expliquer le vote de son groupe sur un texte en discussion, juste avant le scrutin sur l'ensemble du texte. Les explications de vote sont limitées à cinq minutes par groupe.

EXPOSÉ DES MOTIFS : Partie d'un projet ou d'une proposition de loi qui explique ses raisons et ses objectifs. Il précède le dispositif.

EXPOSÉ SOMMAIRE : Texte bref justifiant le dispositif d'un amendement.

F

FAIT PERSONNEL : Un député mis en cause à titre personnel par un orateur peut demander la parole au président de séance. Elle ne lui est accordée qu'en fin de séance pour deux minutes.

FEUILLETON : Distribué tous les jours de séance, le feuilleton regroupe les informations relatives aux travaux du jour des différents organes de l'Assemblée nationale, à la composition de ces organes, à l'agenda du Président de l'Assemblée nationale, et aux documents parlementaires mis en distribution.

G

GROUPE POLITIQUE : Les députés se groupent par affinité politique ; aucun groupe ne peut comprendre moins de 15 députés, sans compter les députés « apparentés » à ce groupe. Sous la Sous la XIIIème législature, on dénombre 4 groupes à l'Assemblée nationale : Gauche démocrate et républicaine, Socialiste, Nouveau Centre, UMP.

GROUPES D'AMITIÉ : Les groupes d'amitié regroupent les députés qui ont un intérêt particulier pour un pays, afin de tisser des liens entre parlementaires français et étrangers. Ils sont des acteurs de la politique étrangère de la France et de la coopération interparlementaire.

GROUPES D'ÉTUDES : Groupes de travail ouverts à tous les députés, afin d'assurer une veille juridique et technique sur des questions trop spécialisées pour faire l'objet d'un examen suivi par les commissions permanentes. Les groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels, sont interdits. La création des groupes d'études est soumise à une procédure d'agrément par le Bureau.

H

HÉMICYCLE : Salle en forme de demi-cercle où se réunissent les députés lors des séances publiques.

I

IMMUNITÉ : Régime juridique dont bénéficient les parlementaires afin de pouvoir exercer leur mandat en toute indépendance. Il y a deux sortes d'immunités parlementaires :

– *l'irresponsabilité :* le député ou le sénateur ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé pour ses opinions ou ses votes émis dans l'exercice de ses fonctions ;

– *l'inviolabilité* : une mesure restrictive de liberté ne peut être prise à l'encontre d'un parlementaire à raison des actes accomplis en dehors de l'exercice de ses fonctions qu'avec l'autorisation du Bureau de son assemblée (levée de l'immunité parlementaire).

INCOMPATIBILITÉ : Interdiction faite aux parlementaires de cumuler leur mandat avec d'autres fonctions publiques ou privées.

INÉLIGIBILITÉS : Ne peuvent faire acte de candidature et être élus les titulaires de certaines fonctions dont l'exercice constituerait un avantage de nature à introduire une inégalité entre les candidats, ou certaines catégories de personnes (majeurs sous tutelle ou sous curatelle, personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale assortie d'une privation des droits civiques...).

INTERSESSION : Période qui sépare deux sessions de l'Assemblée nationale.

IRRECEVABILITÉ : Restriction au droit d'initiative parlementaire qui interdit la discussion des propositions de loi ou des amendements :

– qui auraient pour conséquence une diminution des ressources financières de l'État ou une augmentation d'une charge publique (article 40 de la Constitution) ;

– qui ne seraient pas du domaine de la loi défini par la Constitution (articles 34 et 41 de la Constitution) et qui relèvent du domaine réglementaire, c'est-à-dire de la seule initiative du Gouvernement.

J

JOURNAL OFFICIEL : Depuis 1848, le « *Journal officiel* de la République française » *(J.O).* publie notamment :

– les lois, décrets, arrêtés et certains textes administratifs ;

– le compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale et du Sénat, en application de l'article 33 de la Constitution ;

– le texte des questions posées par les députés et des réponses des ministres ;

– les informations parlementaires (ordre du jour, réunions des commissions, publication des documents parlementaires, etc.).

L

LECTURE : Phase d'examen d'un texte de loi déposé devant une assemblée. Cet examen se poursuit en deuxième, troisième, voire quatrième lecture (si le Gouvernement ne décide pas de réunir une commission mixte paritaire) tant que tous les articles n'ont pas été adoptés en termes identiques par les deux assemblées. *Cf.* « Navette ».

LÉGISLATURE : Durée pour laquelle est élue l'Assemblée nationale (en principe 5 ans, sauf en cas de dissolution).

LOI : Texte adopté par le Parlement et promulgué par le Président de la République, le cas échéant après décision du Conseil constitutionnel. Sous la Vème République, le peuple peut aussi adopter la loi par référendum dans les cas prévus par l'article 11 de la Constitution. Les lois sont toutes publiées au *Journal officiel* de la République française.

LOI CONSTITUTIONNELLE : Modifie la Constitution. Elle doit être adoptée par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, lorsqu'elle résulte d'un projet de loi, le Président de la République peut décider de ne pas la soumettre à référendum, mais à l'approbation du Congrès (Assemblée et Sénat réunis), qui doit se prononcer à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

LOI DE FINANCES (OU BUDGET) : La loi de finances annuelle arrête les dépenses et les ressources de l'État pour l'année suivante (ou pour l'année en cours : loi de finances dite « rectificative ») Le projet de loi de finances est soumis d'abord à l'Assemblée nationale. Le Parlement doit se prononcer dans un délai de 70 jours.

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITE SOCIALE : Détermine les conditions générales de l'équilibre financier de la Sécurité sociale. Instituée par la réforme constitutionnelle de 1996, elle est examinée à l'automne, dans un délai de 50 jours.

LOI ORGANIQUE : Précise les modalités d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics dans les cas prévus par la Constitution. En cas de désaccord entre les deux assemblées, elle ne peut être adoptée en dernière lecture par l'Assemblée nationale qu'à la majorité absolue de ses membres. Elle est obligatoirement déférée devant le Conseil constitutionnel.

LOI DE PROGRAMMATION : Décrit les objectifs de l'action de l'État dans un domaine (enseignement, dépenses militaires), pour les années à venir, et les moyens financiers qu'il envisage d'y consacrer. Cependant, les crédits correspondants ne peuvent être ouverts que par une loi de finances.

LOI DE RATIFICATION DES TRAITÉS : Les traités les plus importants ne peuvent être ratifiés par le Président de la République qu'après le vote d'une loi l'y autorisant.

M

MANDAT : Mission confiée par les électeurs à un élu pour une durée déterminée. La Constitution de 1958 interdit le mandat impératif : dans ses fonctions, l'élu s'exprime et agit librement au nom de la Nation tout entière.

MESSAGE : Communication adressée par le Président de la République aux deux assemblées. Le message est lu par le président de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut directement intervenir dans l'enceinte de l'Assemblée nationale ou du Sénat, mais, depuis 2008, il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès.

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE (MEC) : L'Assemblée nationale a mis en place depuis 1999 au sein de la commission des finances une mission permanente coprésidée par un député de la majorité et un député de l'opposition, dont l'objectif est de veiller à l'efficacité de la dépense publique, de contrôler l'utilisation des deniers publics, et de mener des investigations approfondies sur les politiques publiques sectorielles.

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (MECS) : Mise en place en 2004 au sein de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (puis, depuis le 1er juillet 2009, de la commission des affaires sociales), elle permet de suivre de manière permanente l'application des lois de financement de la sécurité sociale, et de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale.

MISSION D'INFORMATION : Des missions d'information temporaires peuvent être créées par une ou plusieurs commissions permanentes pour préparer un rapport d'information, dans le cadre de l'examen d'un texte de loi ou du contrôle de l'application d'une loi existante. La Conférence des présidents peut également créer des missions d'information à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, sur des sujets sensibles ou des thèmes d'actualité intéressant tous les groupes politiques ou toutes les commissions.

MOTION DE CENSURE : Initiative prise par les députés, à raison d'un dixième au moins des membres de l'Assemblée, soit 58 députés, qui souhaitent mettre en cause la responsabilité du Gouvernement. Si elle est votée par la majorité absolue des députés (soit 289), seuls les votes favorables à la censure étant recensé, le Gouvernement doit démissionner.

MOTION DE PROCÉDURE : Il y a deux motions de procédure susceptibles d'être examinées au cours des débats :

– la motion de rejet préalable,

– la motion de renvoi en commission.

Elles sont discutées avant l'examen des articles d'un texte. L'adoption d'une motion de procédure entraîne le rejet du texte (rejet préalable) ou l'interruption de son examen (motion de renvoi en commission).

N

NAVETTE : Va-et-vient d'un projet ou d'une proposition de loi entre l'Assemblée nationale et le Sénat jusqu'à l'adoption d'un texte identique. Chacun des examens successifs s'appelle une « lecture ».

O

OBSTRUCTION : Technique parlementaire qui consiste, pour un groupe parlementaire ou un député, à retarder le plus possible l'adoption d'une loi en utilisant l'ensemble des moyens réglementaires.

OFFICE : Organe de réflexion commun aux deux chambres du Parlement (office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques).

ORDRE DU JOUR : Liste des textes et sujets que les députés doivent examiner en séance publique. L'ordre du jour est fixé, chaque semaine, en Conférence des présidents. Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité aux textes dont le Gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour.

P

« PERCHOIR » : Bureau du Président de l'Assemblée nationale dans l'hémicycle, situé en hauteur et dominant l'ensemble de la salle des séances.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE : Pouvoir dont disposent les autorités exécutives de prendre des actes unilatéraux comportant des dispositions générales et impersonnelles. Depuis 1958, les normes réglementaires ne sont plus seulement des textes d'application des lois. Il existe un pouvoir réglementaire autonome intervenant dans les matières qui ne relèvent pas du domaine de la loi (article 34 de la Constitution). Le Président de la République détient le pouvoir réglementaire pour les textes les plus importants (décrets en Conseil des ministres). Le Premier ministre dispose du pouvoir réglementaire de droit commun (décrets).

PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : Le Président est élu pour la durée de la législature, c'est-à-dire pour 5 ans, sauf dissolution de l'Assemblée. L'élection a lieu au cours de la première séance de la législature, au scrutin secret à la tribune, à la majorité absolue des suffrages aux deux premiers tours de scrutin, à la majorité relative au troisième tour. Le Président de l'Assemblée nationale dirige les débats, préside et convoque les réunions de l'Assemblée, du Bureau et de la Conférence des présidents. Il veille à la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée. Il est consulté par le Président de la République, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou lorsqu'il est fait application des pouvoirs exceptionnels par le chef de l'État (article 16 de la Constitution). Il peut soumettre au Conseil constitutionnel toute loi votée avant sa promulgation. Il préside également le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Il nomme, après avis consultatif de la commission des lois, trois membres du Conseil constitutionnel et deux membres du Conseil supérieur de la magistrature. Il nomme en outre plusieurs membres de différents conseils ou autorités administratives indépendantes.

PROJET DE LOI : Texte émanant du Gouvernement, adopté en Conseil des ministres et soumis à l'examen et au vote des deux assemblées.

PROMULGATION : Signature du Président de la République qui a pour effet de rendre exécutoire la loi définitivement votée par le Parlement, éventuellement après saisine et décision du Conseil constitutionnel. La loi promulguée est publiée au *Journal officiel* de la République française.

PROPOSITION DE LOI : Texte signé par un ou plusieurs parlementaires destiné à devenir loi s'il est inscrit à l'ordre du jour et adopté par les deux assemblées.

PUBLICITÉ DES DÉBATS : Principe de droit constitutionnel en vigueur dans les démocraties représentatives. Il consiste à autoriser les citoyens à assister, dans les tribunes qui leur sont réservées, aux délibérations de leurs députés, à permettre à la presse écrite de suivre les débats et aux médias audiovisuels de les enregistrer, et enfin à faire réaliser des comptes rendus officiels des séances, diffusés par le Journal officiel et par internet. Les rares exceptions à la publicité des débats sont strictement encadrées par le Règlement.

Q

QUESTEURS : Les trois questeurs, sous la haute direction du Bureau, sont chargés des services financiers et administratifs de l'Assemblée. Aucune dépense nouvelle ne peut être engagée sans leur avis préalable.

QUESTION DE CONFIANCE : Procédure permettant au Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale (article 49, alinéa premier de la Constitution).

QUORUM : Nombre minimum de membres de l'Assemblée nationale nécessaire à la validité d'un vote. Avant un vote, un président de groupe peut demander au président de séance de vérifier le quorum en constatant la présence de la majorité absolue du nombre des députés. La demande personnelle du président d'un groupe n'est recevable que si la majorité des députés qui constituent ce groupe est effectivement présente dans l'hémicycle. Lorsqu'un vote ne peut avoir lieu faute de quorum, la séance est suspendue après l'annonce par le Président du report du scrutin qui ne peut avoir lieu moins de quinze minutes après. Le vote est alors valable, quel que soit le nombre des présents.

R

RAPPEL AU RÈGLEMENT : Incident de procédure permettant à un député de saisir le président de séance pour un manquement aux dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale.

RAPPORTEUR : Député désigné au sein d'une commission pour étudier un projet ou une proposition et présenter en son nom, en séance publique, ses observations et amendements.

RÈGLEMENT : Le Règlement de l'Assemblée nationale fixe l'ensemble des règles applicables pour l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée, pour le déroulement de la procédure législative et pour l'exercice du contrôle parlementaire. Le texte actuel a été modifié, en dernier lieu, le 27 mai 2009. Toute modification du Règlement est obligatoirement soumise au Conseil constitutionnel avant sa mise en application.

RÉSOLUTION : Texte adopté par une assemblée à l'initiative de l'un des membres du Parlement et qui n'a pas, en droit, le caractère général d'une loi. L'Assemblée nationale comme le Sénat peut adopter, par une résolution, un avis sur une question déterminée (article 34-1 de la Constitution) une disposition modifiant le règlement intérieur de cette assemblée, une décision relative à l'immunité de l'un de ses membres, une mise en accusation du Président de la République ou bien une déclaration relative à un projet d'acte de l'Union européenne.

S

SÉANCE PLÉNIÈRE : Terme désignant les séances tenues par l'Assemblée nationale dans l'hémicycle. Le public est autorisé à y assister, sauf dans les cas exceptionnels où l'Assemblée décide de siéger en comité secret. Les séances plénières font l'objet d'un compte rendu intégral, publié au *Journal officiel*. Une retransmission audiovisuelle des débats peut être assurée, dans les conditions décidées par le Bureau.

SESSION : Période pendant laquelle le Parlement se réunit de plein droit en séance publique. Depuis 1995, la session ordinaire commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin. Le Parlement peut aussi être réuni en session extraordinaire par le Président de la République, à la demande du Premier ministre ou de la majorité des députés, sur un ordre du jour déterminé.

SUPPLÉANT : Personne appelée à remplacer en cours de mandat un député en cas de vacance du siège pour cause de décès ou de nomination au Gouvernement.

SUSPENSION DE SÉANCE : Les débats en séance plénière peuvent être interrompus par une demande de suspension temporaire de la séance. Elle est de droit lorsqu'elle est présentée par le Gouvernement, le président de séance, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond, un président de groupe ou son délégué. Les autres demandes de suspension de séance sont soumises à la décision de l'Assemblée.

ANNEXE : CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

PRÉAMBULE

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.

En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer, des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.

Article premier

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales

TITRE PREMIER - DE LA SOUVERAINETÉ

Article 2

La langue de la République est le français.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est la « Marseillaise ».

La devise de la République est « Liberté, Égalité, Fraternité ».

Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Article 3

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

Article 4

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Ils contribuent à la mise en oeuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi.

La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

TITRE II - LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Article 5

Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.

Article 6

Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.

Article 7

Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé le quatorzième jour suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.

Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement.

L'élection du nouveau Président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice.

En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêchée, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection.

Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection.

En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour.

Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel est saisi dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 61 ci-dessous ou dans celles déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus.

Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après la date de la décision du Conseil constitutionnel. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du Président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur.

Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.

Article 8

Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

Article 9

Le Président de la République préside le Conseil des ministres.

Article 10

Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée.

Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

Article 11

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.

Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.

Article 12

Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des Présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours.

Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.

Article 13

Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.

Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres, ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, 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. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.

Article 14

Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui.

Article 15

Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale.

Article 16

Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.

Article 17

Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel.

Article 18

Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.

Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote.

Hors session, les assemblées parlementaires sont réunies spécialement à cet effet.

Article 19

Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (premier alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.

TITRE III - LE GOUVERNEMENT

Article 20

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

Article 21

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

Article 22

Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.

Article 23

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois.

Le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25.

TITRE IV - LE PARLEMENT

Article 24

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.

Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Article 25

Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.

Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce 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.

Article 26

Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun membre du Parlement ne peut 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 il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.

L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus.

Article 27

Tout mandat impératif est nul.

Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.

La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

Article 28

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.

Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

Le Premier ministre, après consultation du Président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée.

Article 29

Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé.

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion.

Le Premier ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

Article 30

Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République.

Article 31

Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent.

Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement.

Article 32

Le Président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature. Le Président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel.

Article 33

Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel.

Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres.

TITRE V - DES RAPPORTS ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

Article 34

La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;

- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

- la création de catégories d'établissements publics ;

- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;

- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la Défense nationale ;

- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

- de l'enseignement ;

- de la préservation de l'environnement ;

- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique

Article 34-1

Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.

Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard.

Article 35

La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.

Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort.

Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante.

Article 36

L'état de siège est décrété en Conseil des ministres.

Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.

Article 37

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

Article 37-1

La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.

Article 38

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est

pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

Article 39

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

Article 40

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Article 41

S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'Assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

Article 42

La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise.

Article 43

Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.

À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet.

Article 44

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

Article 45

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

Article 46

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

Article 47

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

Article 47-1

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

Article 47-2

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

Article 48

Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, 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 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Un jour de séance par mois est réservé 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.

Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Article 49

Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme, ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

Article 50

Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

Article 50-1

Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.

Article 51

La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49. À cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit.

Article 51-1

Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires.

Article 51-2

Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.

TITRE VI - DES TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX

Article 52

Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.

Article 53

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

Article 53-1

La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.

Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif.

Article 53-2

La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998.

Article 54

Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le Président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

Article 55

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

TITRE VII - LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Article 56

Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée nationale, trois par le Président du Sénat. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République.

Le président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage.

Article 57

Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique.

Article 58

Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République.

Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin.

Article 59

Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs.

Article 60

Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV. Il en proclame les résultats.

Article 61

Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

Article 61-1

Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

Article 62

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

Article 63

Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations.

TITRE VIII - DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

Article 64

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

Article 65

Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.

Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

La loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

Article 66

Nul ne peut être arbitrairement détenu.

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

Article 66-1

Nul ne peut être condamné à la peine de mort.

TITRE IX - LA HAUTE COUR

Article 67

Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68.

Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu.

Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions.

Article 68

Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour.

La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.

La Haute Cour est présidée par le Président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.

Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.

Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article.

TITRE X - DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Article 68-1

Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

Ils sont jugés par la Cour de justice de la République.

La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi.

Article 68-2

La Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République.

Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes.

Cette commission ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République.

Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi saisir d'office la Cour de justice de la République sur avis conforme de la commission des requêtes.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

Article 68-3

Les dispositions du présent titre sont applicables aux faits commis avant son entrée en vigueur.

TITRE XI - LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Article 69

Le Conseil économique, social et environnemental, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis.

Un membre du Conseil, social et environnemental peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner.

Article 70

Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis.

Article 71

La composition du Conseil économique, social et environnemental, dont le nombre de membres ne peut excéder deux cent trente-trois, et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.

TITRE XI *BIS* - LE DÉFENSEUR DES DROITS

Article 71

Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.

La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits.

Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions.

Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.

Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement.

TITRE XII - DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Article 72

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Article 72-1

La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

Article 72-2

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Article 72-3

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.

Article 72-4

Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut décider de

consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Article 73

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion. Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

Article 74

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;

- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;

- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;

- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;

- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;

- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;

- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.

Article 74-1

Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.

Article 75

Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé.

Article 75-1

Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.

TITRE XIII - DISPOSITIONS TRANSITOIRES RELATIVES À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Article 76

Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française.

Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.

Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'État délibéré en Conseil des ministres.

Article 77

Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en oeuvre :

- les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;

- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;

- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;

- les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

Les autres mesures nécessaires à la mise en oeuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.

Pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer.

Articles 78 à 86

Abrogés.

TITRE XIV – DE LA FRANCOPHONIE ET DES ACCORDS D'ASSOCIATION

Article 87

La République participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples ayant le français en partage.

Article 88

La République peut conclure des accords avec des États qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations.

TITRE XV - DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET DE L'UNION EUROPÉENNE

DE L'UNION EUROPÉENNE [1]

Article 88-1[1]

La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences.

Elle peut participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé le 29 octobre 2004.

Article 88-1[1]

La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

(1) Les versions en italique de l'intitulé du titre XV et des articles 88-1, 88-2, 88-4, 88-5, 88-6, 88-7 entrent en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007.

Article 88-2

Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne.

Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le Traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés.

La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du Traité sur l'Union européenne.

Article 88-2[1]

La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne.

Article 88-3

Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

Article 88-4

Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent.

Article 88-4[1]

Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

(1) Les versions en italique de l'intitulé du titre XV et des articles 88-1, 88-2, 88-4, 88-5, 88-6, 88-7 entrent en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.

Article 88-5

Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République.

1 Les versions en italique de l'intitulé du titre XV et des articles 88-1, 88-2, 88-4, 88-5, 88-6, 88-7 entrent en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007.

Article 88-5[1]

Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République.

Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89.

Article 88-6[1]

L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement. À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit.

Article 88-7[1]

Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

(1) Les versions en italique de l'intitulé du titre XV et des articles 88-1, 88-2, 88-4, 88-5, 88-6, 88-7 entrent en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007.

TITRE XVI - DE LA RÉVISION

Article 89

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le Bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

TITRE XVII

Abrogé.