

Les assemblées délibérantes dans le "parlementarisme négatif" de la V^e République française

Armel Le Divellec

Professeur de droit public à l'Université de Paris II (Panthéon-Assas)

Prolégomènes

Une assemblée délibérante ne peut sérieusement se comprendre de manière isolée, indépendamment du système de gouvernement dans lequel elle est placée. Sous ce rapport, il existe une différence de nature entre un "parlement" et une "législature"¹, autrement dit, existe une forte spécificité des assemblées dans un système parlementaire de gouvernement (par opposition à un système non parlementaire tel que celui des Etats-Unis d'Amérique) car l'Exécutif (le cabinet) est nécessairement fortement intégré – d'une manière ou d'une autre -- au Parlement² et cette présence des ministres, corrélat nécessaire de leur responsabilité politique, est structurante pour l'ensemble du travail parlementaire.

Il est d'autre part nécessaire de garder présent à l'esprit de la tension inévitable entre les procédures juridiques officielles (encadrées par le droit de la constitution et le droit parlementaire) et les processus politiques réels pour appréhender convenablement le travail des assemblées. Cela est particulièrement important dans les systèmes de gouvernement parlementaire car leur logique institutionnelle spécifique conduit invariablement à structurer (de manière plus ou moins forte selon les pays) l'essentiel du travail des parlementaires en fonction de leur position vis-à-vis du gouvernement (dualité de la majorité et de l'opposition). Dès lors, une part importante des fonctions

¹ Douglas V. Verney, *The Analysis of Political Systems*, London, Routledge & Kegan Paul, 1959, p 21-23.

² A. Le Divellec, « Le gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens », *Jus Politicum* (www.juspoliticum.com), n°1, 2009, p 185-225.

du Parlement devient inintelligible si l'on néglige la fonction de soutien qu'exerce -- fort logiquement -- celui-ci à l'égard du gouvernement et qui s'accompagne de relations informelles avec les ministres.

1) Origine historique du Parlement français

Le Parlement français au sens moderne du terme est né en 1789. Les assemblées délibérantes contemporaines n'ont rien à voir - fors le nom - avec les parlements d'Ancien Régime, qui étaient des cours de justice (dotées, il est vrai, de quelques fonctions politiques : l'approbation de traités et l'enregistrement des édits royaux). Tout au plus peut-on estimer que les Etats généraux du royaume sont l'ancêtre de nos assemblées.

La Révolution française a débuté par l'autoproclamation, le 17 juin 1789, d'une majorité de députés de l'Assemblée du Tiers Etat des Etats généraux qu'ils représentaient la Nation et formaient dès lors "l'Assemblée nationale", qui se déclara bientôt constituante.

Son œuvre, la première Constitution formelle de l'histoire de France, celle du 3 septembre 1791 créa une Assemblée législative élue. La dizaine de régimes constitutionnels qui se sont succédé jusqu'en 1958 instituaient tous des assemblées élues, au suffrage restreint puis universel (masculin en 1848, complet en 1944), appelées sous des conditions variables à discuter des affaires du pays, à participer à l'exercice de la fonction législative et au contrôle de l'Exécutif : Conseil des Cinq-Cents en 1795 (Directoire), Corps législatif et Tribunat en 1799 (Consulat puis Empire), Chambre des députés (des départements) en 1814 (Restauration puis Monarchie de Juillet), Chambre des Représentants en 1815 (Cent-Jours), Assemblée nationale en 1848 (II^e République), Corps législatif en 1851 (Second Empire), Chambre des députés en 1875 (III^e République), Assemblée nationale en 1946 (IV^e République).

La structure bicamérale du Parlement français remonte à 1795 (avec une interruption en 1848-51 ainsi que dans la période intermédiaire de 1871-75).

L'instabilité constitutionnelle française n'exclut pas d'importants éléments de continuité historique : l'Assemblée nationale actuelle siège au Palais-Bourbon, comme toutes ses devancières depuis le Conseil des Cinq-Cents à partir de 1798 (à l'exception des années 1871-79 où les députés siégèrent à Versailles) ; l'aménagement de la salle des séances actuelles remonte à 1832 (le fauteuil du président est encore celui de Lucien Bonaparte). Le Sénat siège au Palais du Luxembourg depuis l'An VIII (1799). De nombreuses règles d'organisation et de procédure parlementaire actuelles s'inscrivent dans la continuité historique³ : ainsi, entre autres, de la nature du mandat parlementaire, d'aspects des règlements des chambres, de la conférence des présidents (instituée en 1911 à la Chambre des députés, en 1947 au Sénat), des groupes politiques, des commissions..., ou encore de la composition du collège électoral sénatorial depuis 1875.

La V^e République représenta néanmoins une nette rupture en 1958 : les pères fondateurs ont consciemment entendu rompre avec une partie des traditions du parlementarisme à la française, jugé dévoyé, inefficace et même antidémocratique.

Quoi qu'il en soit, il convient de souligner que le Parlement français s'est, pour des raisons multiples, toujours rattaché à – on pourrait même sans doute dire qu'il a inauguré – une tradition parlementaire distincte à bien des égards de la tradition britannique. Il existe sans doute une tradition européenne-continentale du parlementarisme, moins pragmatique que dans le modèle de Westminster et, en particulier, davantage marquée par le « dogme » de la « séparation » des pouvoirs et favorisant moins ce que Bagehot appelait la « fusion des pouvoirs exécutif et législatif ».

2) La place des assemblées dans le système parlementaire « négatif » de la V^e République

a) On qualifie parfois le système de gouvernement français actuel de « régime semi-présidentiel » ou encore de « système présidentiel », en raison de la place éminente tenue par le Président de la République. Ces qualifications sont néanmoins trompeuses et, surtout la première, gravement erronées.

³ V. Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1^{ère} éd. 1893 (rééd. Loysel, 1989).

La V^e République est, sans conteste, un système de type parlementaire. Mais celui-ci présente, il est vrai, de fortes spécificités et se distingue à bien des égards de la plupart des systèmes parlementaires pratiqués dans le monde libre aujourd'hui.

En dépit du rôle éminent joué, comme on sait, par le Président de la République, le système ne cesse pourtant pas d'être structurellement parlementaire : non seulement les règles juridiques formelles (en particulier le principe de la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement) y sont en vigueur, mais son fonctionnement réel rattache sans conteste la V^e République aux logiques essentielles du parlementarisme. Le cadre juridique formel n'est que la transposition à la République démocratique de celui du parlementarisme classique des monarchies du XIX^e siècle, adaptée au suffrage universel (le chef de l'Etat y est, comme la chambre basse, élu au suffrage direct des citoyens), autrement dit, ce que Philippe Lauvaux a judicieusement appelé le *parlementarisme dualiste renouvelé*⁴. Dans ce cadre souple, propre à accueillir différentes configurations, la pratique dominante est essentiellement « présidentielle », en ce que le Président domine politiquement l'action du pouvoir exécutif. C'est d'ailleurs précisément grâce à ces ressorts parlementaires que le Président jouit d'une telle faculté de diriger la politique nationale : il utilise, mieux : il capte à son profit ces ressorts notamment en ce que, depuis 1962, il peut s'appuyer, pour diriger le gouvernement, sur le soutien d'une majorité parlementaire objectivement solide qui le reconnaît comme son principal chef. Ainsi, il me paraît plus pertinent de qualifier la V^e République de système parlementaire généralement à captation présidentielle, formule qui traduit mieux la logique du système institutionnel effectivement pratiqué⁵. Il arrive exceptionnellement que cet équilibre soit perturbé, lorsqu'est élue à l'Assemblée une majorité hostile au chef de l'Etat. Plutôt que de démissionner, les présidents ont préféré « cohabiter » avec un cabinet issu de cette nouvelle majorité (en 1986-88, 1993-95 et 1997-2002) et ont été contraints de lui abandonner l'essentiel du pouvoir de décision gouvernemental, si bien que l'on peut alors parler de *système parlementaire à*

⁴ *Le parlementarisme*, Paris, P.U.F., « Que sais-je ? », 1997.

⁵ « Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la Présidence de la V^e République », *Droits*, n°44, 2007, p 101-137.

correctif présidentiel (le Président conservant quelques moyens – limités – de freiner l'action du gouvernement)⁶.

b) Simultanément, ce parlementarisme peut être qualifié de négatif. Je veux dire par là que la France se rattache à une variante particulière du système parlementaire, celle où les assemblées parlementaires participent de manière essentiellement négative à la direction des affaires : elles sont, au fond, surtout des institutions de limitation d'un pouvoir gouvernemental qui agit autant qu'il peut sans elles, sans leur participation positive. Cela peut se montrer à divers titres.

D'abord, aucune règle n'impose que les membres du gouvernement soient issus du Parlement (c'est pourtant largement le cas en pratique depuis le milieu des années 1960, mais un nombre non négligeable de ministres sont des « techniciens » ou issus de la « société civile »). Plus encore, en rupture avec la tradition inaugurée au début du XIX^e siècle par la Charte de 1814, est instaurée depuis 1958 une incompatibilité entre les fonctions de ministre et de député (en contradiction profonde avec la logique du gouvernement parlementaire tel que pratiqué au Royaume-Uni et reproduite dans la majeure partie des pays parlementaires)⁷. Cette incompatibilité est certes techniquement compensée par le droit d'entrée et de parole de tous les membres du gouvernement dans chacune des assemblées (art. 31, al. 1^{er} C), y compris en commission (art. 45, al. 1^{er} R.A.N.; art. 18, al. 1^{er} R.S.), mais elle est un facteur d'éloignement de l'Exécutif vis-à-vis des assemblées.

L'exécutif n'est, ensuite, que négativement parlementaire en qu'il repose juridiquement sur le système de la confiance présumée (art. 49, al. 1^{er} C) : nommé par décret du Président, le gouvernement n'est pas obligé de solliciter une investiture parlementaire explicite pour entrer en fonctions. Il lui suffit de n'être pas censuré dans les formes (le vote d'une motion de censure) par une majorité à l'Assemblée. La « fonction élective » du Parlement identifiée par Walter Bagehot dès 1865 n'est pas positivement consacrée par la Constitution de 1958, même si elle existe implicitement (en dépit des apparences contraires et de l'idéologie présidentialiste).

⁶ Formule que j'emprunte à Jean-Claude Colliard (*Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de Sciences Po, 1978), en lui donnant un sens plus restreint, limité à la cohabitation.

⁷ Depuis une réforme de 2008, cette incompatibilité n'est désormais plus définitive : le ministre retrouve automatiquement son siège un mois après avoir quitté le gouvernement.

Dans sa version initiale, la Constitution de 1958 avait instauré le principe implicite selon lequel *tout ce qui n'est pas expressément autorisé au Parlement lui est interdit* : ses sessions annuelles étaient réduites à six mois, son règlement contrôlé par le Conseil constitutionnel, son ordre du jour fixé en priorité par le gouvernement, etc... Il ne pouvait s'exprimer qu'à travers des procédures strictement limitées : vote de la loi, questions, vote d'une motion de censure. Ce principe a été considérablement assoupli en 1995 (instauration d'une session annuelle de neuf mois) et surtout 2008 (réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.), mais il demeure en grande partie dans les esprits et conditionne encore largement le comportement des parlementaires français.

Enfin, le corrélat de ce dispositif d'encadrement et de limitation stricts (on parle de « rationalisation ») du travail parlementaire était (et demeure) l'importance des prérogatives attribuées au gouvernement pour contrôler et diriger le travail des assemblées⁸. Si l'on ajoute à cela l'apparition du "fait majoritaire" à partir de 1962, qui permet au gouvernement de compter sur une majorité disciplinée à l'Assemblée, on peut mesurer l'ampleur des contraintes juridiques et politiques pesant sur le travail des assemblées délibérantes françaises.

La vaste réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 (inspirée par le rapport de la Commission Balladur de 2007), précisée par plusieurs lois organiques et ordinaires, ainsi que par une importante révision du règlement de l'Assemblée et du Sénat, a considérablement modifié les règles du droit parlementaire, encore que non sans ambiguïtés⁹. Mais il n'est pas certain qu'elle suffise à infléchir sensiblement cette culture du parlementarisme négatif depuis longtemps intériorisée par les élites politiques françaises.

3) Francophonie

L'histoire et le droit – l'article 2 (1^{er} alinéa) de la Constitution de 1958, introduit en 1992, précise : "La langue de la République est le français" – se conjuguent : le corps électoral est donc par définition

⁸ Prerogatives qu'il détient ex officio, étant rappelé qu'existe une incompatibilité temporaire des fonctions ministérielles et parlementaire.

⁹ P. Avril, "Un nouveau droit parlementaire ?", *RDP*, 2010, p 121-134. Du même, "La double méprise", *Commentaire*, n°131, Automne 2010.

francophone ; la langue française est la seule parlée dans les enceintes des assemblées délibérantes de France.

4) Composition du parlement

a) L'Assemblée nationale se compose aujourd'hui de 577 députés (chiffre constant depuis 1986¹⁰) -- 556 pour la métropole, 10 pour les collectivités d'Outre-mer, 11 pour les Français établis hors de France (depuis 2009). Elus au suffrage universel direct, les députés sont désignés au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, mode de scrutin qui favorise l'émergence d'une majorité cohérente et entretient la bipolarisation. Elue pour cinq ans, l'Assemblée se renouvelle intégralement et peut être dissoute (par décret du Président de la République, sans contreseing ministériel).

Le Sénat se compose de 348 sénateurs (309 en 1959, 322 de 1976 à 2011) dont 326 pour la métropole. Elus au suffrage universel indirect, dans le cadre du département (ou d'une collectivité assimilée) par un collège comprenant les députés, les conseillers généraux, régionaux rattachés à ce département et -- pour 95% du collège -- un nombre variable (au minimum un élu) de conseillers municipaux de chaque commune, selon le nombre d'habitants de celle-ci. L'ensemble du collège électoral sénatorial s'élève à environ 150.000 grands électeurs. Ils sont désignés au scrutin majoritaire à deux tours dans les départements dotés d'un à trois sièges au Sénat, à la représentation proportionnelle dans les départements dotés de quatre sièges ou plus. Les sénateurs sont élus pour six ans, renouvelables par moitié tous les trois ans (auparavant, jusqu'à une loi de 2003 : pour neuf ans renouvelable par tiers). Mais la réforme ne s'appliquera pleinement qu'à partir du renouvellement de septembre 2011). Le Sénat ne peut être dissous.

¹⁰ Fixé à 579 en 1958, il diminua du fait de la décolonisation pour s'établir à 482 en 1962 puis 491 en 1981.

b) **Au plan socio-professionnel**, les députés de la 13^e législature débutée en 2007 se répartissent approximativement comme suit¹¹ :

- Professions libérales : 20%
- Cadres et ingénieurs (secteur privé) : 19 %
- Enseignants du secondaire et assimilés : 10%
- Universitaires : 5%
- Autres fonctionnaires (hors enseignants) : 16%
- Employés et ouvriers : 8%
- Chefs d'entreprise : 5%
- Retraités : 3%
- Commerçants et artisans : 1%
- Journalistes : 1%
- Divers : 12%

Si l'on synthétise cette répartition, il faut relever qu'environ 43% des députés proviennent du secteur public, 28% du secteur privé et 28% sont des travailleurs indépendants. Cet équilibre général a peu bougé depuis une quarantaine d'années¹².

c) Représentation féminine

En 2007, on comptait 107 élues sur 577 députés, le pourcentage de femmes à l'Assemblée atteint 18,5 % (pour une moyenne de 24% dans les pays de l'Union européenne), chiffre faible mais en augmentation notable depuis dix ans¹³. La France est ainsi (piteusement) au 58^e rang mondial.

Lors des élections parlementaires de 2002 fut appliquée pour la première fois la loi obligeant les partis politiques à présenter autant de femmes que d'hommes (à 2 % près). Mais la plupart des partis avaient alors préféré s'acquitter d'amendes plutôt que de remplir entièrement cette exigence.

5) Organes dirigeants de l'assemblée

a) Le président de l'assemblée

¹¹ Source : site internet de l'Assemblée nationale.

¹² V. pour l'ensemble des législatures de la Cinquième République, Abel François et Emiliano Grossman, "Qui sont les députés français de la Ve République ?", *La vie des idées*, site internet, 21 janvier 2011.

¹³ On comptait 8 femmes députées en 1958 (sur 579), 20 en 1978 (sur 491), 26 en 1981, 34 en 1986 (sur 577), 33 en 1988, 35 en 1993, 63 en 1997 (10,9 %) et 71 en 2002 (12,3 %).

Alors que ses devanciers étaient désignés jadis pour une année, le Président de l'Assemblée nationale est, depuis 1958, élu par l'ensemble des députés pour la durée de la législature (5 ans), manière de limiter le nombre de scrutins politiques au cours de la législature¹⁴. Il appartient, en pratique, toujours au groupe parlementaire le plus nombreux de la majorité gouvernementale¹⁵. Depuis 1958 s'est imposée la figure d'une personnalité éminente de cette majorité, ce qui ne le prédispose pas vraiment à jouer le rôle d'un "arbitre" neutre politiquement. Sans doute, les présidents successifs s'efforcent-ils de veiller à l'équilibre entre majorité et opposition, d'une part, tandis d'autre part que c'est le gouvernement (ainsi que les présidents des groupes de la majorité) qui assume en grande partie le leadership politique au sein des travaux parlementaires. Il n'en demeure pas moins que le président de l'Assemblée reste membre de son parti et ne se limite pas à une posture de stricte neutralité à la manière d'un *Speaker* des parlements de type Westminster¹⁶. Il en est de même au Sénat. Les présidents des deux assemblées sont en outre dotés de compétences propres par la Constitution : nomination à divers organismes, consultation, rôle dans la procédure parlementaire. Le Président du Sénat (3^e personnage de l'Etat dans l'ordre protocolaire) exerce l'intérim de la présidence de la République (art. 7 C). Celui de l'Assemblée (4^e personnage de l'Etat) préside le Congrès (pour la révision de la Constitution) et la Haute-Cour (pour la destitution du Président de la République).

b) Le bureau

Le président est assisté du bureau, qui comprend six vice-présidents, trois questeurs et douze secrétaires.

Les vice-présidents sont les suppléants du président dans la conduite des débats ; ils le remplacent avec les mêmes pouvoirs. Les questeurs sont chargés de l'administration intérieure et financière de

¹⁴ Son homologue du Sénat est élu après chaque renouvellement triennal.

¹⁵ Qui peut ne pas être le groupe le plus nombreux de l'Assemblée : tel fut le cas entre 1986 et 1988 au profit de Chaban-Delmas (RPR) alors que le groupe socialiste, dans l'opposition, était numériquement le premier.

¹⁶ Les présidents des assemblées françaises n'hésitent pas à faire des déclarations politiques, à participer à la vie de leur parti, à prendre des initiatives qui pourraient relever plutôt des groupes.

l'Assemblée et de la gestion de leurs personnels. Les secrétaires assistent le président de séance pour le procès-verbal, la surveillance des scrutins.

Tous ces postes sont attribués selon une clé de répartition largement proportionnelle entre les groupes politiques.

c) Les groupes parlementaires

Comme dans tous les systèmes parlementaires modernes, la vie des assemblées et le travail du député individuel sont, en France, très nettement structurés autour des groupes politiques qui correspondent grosso modo aux partis électoraux¹⁷. L'idéologie anti-partis du Général de Gaulle n'a pas eu raison de ce phénomène inhérent aux démocraties modernes, spécialement aux systèmes parlementaires. La constitution d'un groupe requiert une déclaration politique commune soutenue par un nombre minimal de parlementaires, fixé depuis 2009 à 15 (sur 577 députés), soit 2,5% de l'effectif total de l'Assemblée¹⁸. Un parlementaire peut choisir d'être seulement apparenté à un groupe. Les autres siègent parmi les "non inscrits". Les groupes se voient reconnaître explicitement quelques prérogatives par la Constitution (art. 48, 50-1 et 51-1 C) et les règlements des assemblées : répartition des élus dans les commissions permanentes, temps de parole en séance publique notamment. Leur président détient également des prérogatives dans la procédure parlementaire (demande de suspension de séance, demande de scrutin public, etc...). Depuis les réformes de 2008-09, les groupes d'opposition et les groupes dits minoritaires (i.e. autres que le premier groupe soutenant le gouvernement) se sont vus reconnaître des droits spécifiques par la Constitution (droit de fixer l'ordre du jour d'une séance par mois) et surtout les règlements des assemblées : droit de demander l'organisation d'un débat au gouvernement (art. 50-1 C), moitié du nombre de questions lors des deux séances hebdomadaires, droit de proposer la constitution d'une commission d'enquête, d'en obtenir le poste de président ou de rapporteur.

¹⁷ Actuellement, l'Assemblée compte quatre groupes : UMP (Droite, favorable au Président Sarkozy) : 314 membres et 6 apparentés, Socialiste (opposition) : 186 et 18 apparentés, Gauche démocrate et républicaine (opposition) : 24, Nouveau Centre (majorité) : 20 et 3 apparentés. 6 députés sont non inscrits. Le Sénat compte également quatre groupes depuis octobre 2008.

¹⁸ Il était de 30 pour 491 députés en 1987 (soit 5%), fut abaissé à 20 (sur 577) en 1988 (soit 3,4%). Au Sénat, il est fixé à 15 sur 348 (soit 4,3%).

La discipline de parti est de règle en pratique. Depuis la deuxième législature, ouverte en décembre 1962, la France peut être comptée au nombre des pays pratiquant le "parlementarisme majoritaire" : sauf exception, il existe une majorité essentiellement disciplinée soutenant le gouvernement durant toute la législature (aucun cabinet n'a depuis été obligé de démissionner du fait d'un vote parlementaire). L'opposition pratique également la discipline de vote. Les scrutins réservent donc assez rarement de surprise. Logiquement, cette discipline est plus forte à l'Assemblée, devant laquelle la responsabilité du gouvernement est sanctionnée (art. 49 et 50 C), qu'au Sénat, où elle ne l'est pas.

d) La planification des travaux parlementaires relève non du bureau d'une autre instance : la Conférence des présidents. Désormais reconnue par la Constitution (art. 39 C), elle regroupe le président, les vice-présidents de l'assemblée, les présidents des commissions permanentes (plus celle des affaires européennes) ou spéciales, les présidents des groupes parlementaires, le rapporteur général de la commission des finances. Les représentants de la majorité y sont donc structurellement dominants. Elle se réunit chaque mardi en période de session. Son rôle principal consiste (à côté de plusieurs prérogatives en matière de procédure) en la fixation de l'ordre du jour des séances publiques, sous réserve de la priorité partielle du gouvernement, lequel est habituellement représenté en conférence des présidents par le ministre chargé des relations avec le Parlement.

6) Les commissions parlementaires

Le système des commissions du Parlement français s'appuie sur une tradition ancienne (les comités des assemblées révolutionnaires) est assez complexe. Il existe plusieurs sortes de commissions.

a) Commissions permanentes

A partir de 1902, 16 commissions permanentes furent créées (19 sous la IV^e République) à la Chambre, qui correspondent en gros aux départements ministériels. Du fait de leur surveillance

étroite de l'activité du ministre correspondant, elles ont été accusées de s'immiscer à l'excès dans le travail ministériel. C'est pour cette raison que le constituant de 1958 a initialement posé (art. 43 C) qu'un texte législatif serait confié en principe à une commission spéciale (ad hoc) et limité à six le nombre des commissions permanentes afin que, chaque commission devant suivre l'activité de plusieurs ministères, leur contrôle soit moins étroit. La révision de 2008 a porté à huit ce nombre et rétabli la compétence de principe des commissions permanentes pour l'examen d'un texte législatif (les commissions spéciales devenant l'exception).

Les huit commissions permanentes actuelles de l'Assemblée se répartissent ainsi : affaires étrangères, défense, finances, lois, affaires sociales, affaires culturelles et éducation, affaires économiques, développement durable et aménagement du territoire (le Sénat a conservé le nombre de six, dont le découpage est un peu différent). Le règlement de l'Assemblée fixe leur effectif maximum à $\frac{1}{8}$ ^e du nombre total des députés, soit 73.

Il est à noter que les commissions permanentes peuvent créer des "Missions d'information" temporaires pour assurer l'information de l'Assemblée sur un sujet particulier (par exemple, la mission d'information sur l'usage du voile intégral dans l'espace public, créée en juin 2009 et qui a rendu un rapport en janvier 2010). Depuis 2009, une Mission doit comprendre au moins un député de l'opposition (et au moins le président ou le rapporteur de la Mission). Ces missions sont assez nombreuses en pratique.

La commission des finances a en outre créé depuis 1999 une Mission d'évaluation et de contrôle, chargée de procéder chaque année à l'évaluation de certaines politiques publiques. Elle est de facto permanente puisque reconduite chaque année.

b) Commissions spéciales

Comme il a été dit plus haut, ces commissions initialement favorisées par le constituant de 1958 ont été peu à peu supplantées par les commissions permanentes. De 1959 à 2009, seules 74 commissions spéciales ont été créées à l'Assemblée, fort peu depuis vingt ans.

c) Délégations, Offices parlementaires et autres commissions

Dans la réalité, la limitation du nombre officiel des commissions permanentes n'a pas empêché la multiplication d'autres types de commissions également permanentes :

- la Commission des affaires européennes (dans chaque assemblée), dont l'existence est, depuis 2008, imposée par la Constitution (art. 88-4 C)¹⁹. Chargée de suivre la législation préparée dans les instances de l'Union et des Communautés européennes, elle joue un rôle majeur pour la préparation des résolutions européennes que peuvent voter les assemblées.

- Innovations de la V^e République, les Délégations et Offices sont créés par la loi ou, depuis 2009, par le règlement de l'Assemblée ou par décision du bureau du Sénat). Ainsi :

- La Délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (instituée dans chacune des assemblées par la loi du 12 juillet 1999), chargée d'informer l'assemblée sur les conséquences des politiques publiques sur ce thème. Elle peut être saisie de projets ou propositions de loi et établit un rapport annuel.

- La Délégation parlementaire au Renseignement, créée par la loi du 9 octobre 2007, est commune aux deux assemblées. Elle est chargée de suivre l'activité générale et le fonctionnement des services français de renseignement. Son existence est un modeste progrès dans le contrôle de cette activité par nature sensible.

- L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (depuis 1983), une instance commune des deux assemblées (8 députés et 8 sénateurs).

- Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, créé à l'Assemblée nationale par la résolution du 27 mai 2009, afin d'informer celle-ci dans les domaines couvrant la compétence de plusieurs commissions permanentes.

d) Les commissions d'enquête

¹⁹ En 1979, une Délégation pour les Communautés européennes avait été créée par la loi.

L'Assemblée comme le Sénat peuvent constituer des commissions d'enquête pour "recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales" (sauf si ces faits donnant lieu à des poursuites judiciaires). Leur durée ne peut excéder six mois. Depuis 2009, le règlement de l'Assemblée prévoit qu'une majorité des trois cinquièmes est requise pour s'opposer à la constitution d'une commission d'enquête. L'opposition parlementaire peut donc désormais, en principe, plus facilement imposer une enquête, mais ses droits de minorité sont peu assurés au cours de la procédure, même si la fonction de président ou de rapporteur revient désormais de droit à un député de l'opposition (art. 143-2 R.A.N.). En pratique, 68 commissions d'enquête ont été créées entre 1959 et 2010, les deux tiers durant les vingt dernières années.

Traditionnellement, les commissions permanentes et spéciales siégeaient à huis clos. Ce principe a été assoupli à partir de 1988. Désormais, le bureau de chaque commission est compétent pour organiser la publicité des travaux de celle-ci par les moyens de son choix (art. 46 RAN), mais les séances ouvertes au public demeurent rares. En revanche, les auditions tenues par les commissions d'enquête sont, sauf exception, publiques²⁰.

Les commissions permanentes interviennent, en matière législative, toujours avant la séance publique (cf. infra 8.). Elles sont, dans une certaine mesure, des lieux décisionnels véritables (même si leur rôle n'est officiellement que préparatoire à la séance plénière) : comme dans la plupart des parlements d'Europe continentale (évolution qui affecte également les parlements de culture westminstérienne), une part très importante du travail législatif se déroule en commission. Néanmoins, les débats en séance plénière publique sont loin d'être de pure forme. D'autre part, contrairement à ce que l'on peut observer au Bundestag d'Allemagne, les groupes parlementaires français ne sont pas à ce point organisés qu'ils préparent intensément le travail des commissions par des groupes de travail réguliers, si bien qu'une certaine autonomie demeure dans les commissions.

²⁰ Art. 6-IV-A Ord. n°58-1100 du 17 novembre 1958 révisée en 2008.

7) Le calendrier parlementaire

Les assemblées siègent en session annuelle de neuf mois (de début octobre à fin juin) depuis 1995²¹.

Une session extraordinaire peut être convoquée sur un ordre du jour déterminé par le Président de la République sur demande du Premier ministre ou de la majorité des députés (art. 29 C).

Existent également des sessions de plein droit : le Parlement est obligatoirement réuni après des élections consécutives à la dissolution de l'Assemblée nationale (art. 12 C), lors du recours aux pouvoirs exceptionnels de l'article 16 C par le Président de la République, ou bien encore pour écouter un message du chef de l'Etat (art. 18 C).

Depuis 1995, le nombre de jours de séances ne peut dépasser 120 jours par an (au cours de la session ordinaire). Des jours supplémentaires de séance peuvent être décidés par le Premier ministre ou la majorité de chaque assemblée. Cette dernière possibilité est rare : le Premier ministre l'a demandée pour la première fois en juin 2009.

En pratique, les assemblées suspendent fréquemment leurs travaux (en séance plénière, mais non pour le travail des commissions, qui peuvent théoriquement se réunir) en cours de session ordinaire, notamment pendant les campagnes électorales nationales (y compris référendaires) et locales (élections municipales, cantonales, régionales). De même, elles observent habituellement les vacances scolaires d'hiver (deux semaines fin décembre puis une semaine en février/mars) et de printemps (une à deux semaines en avril).

Dans le cadre de ces contraintes, chaque assemblée fixe le calendrier de ses séances publiques. En pratique, les séances ne se tiennent (sauf exception) que le mardi, mercredi et jeudi. Chaque jour comprend habituellement trois séances (matin, après-midi, soirée).

²¹ Initialement, la Constitution avait instauré deux sessions annuelles de trois mois, afin de ménager l'autonomie de l'Exécutif vis-à-vis des assemblées. En pratique, toutefois, du fait de l'inflation législative due à l'activisme du pouvoir exécutif, le Gouvernement convoquait chaque année le Parlement en session extraordinaire pour anticiper ou prolonger les sessions ordinaires.

Au plan statistique, l'Assemblée tient généralement séance publique environ 110 jours par an (126 en 2010), pour un nombre de séances avoisinant 270 séances, et une durée totale de 900 à 1000 heures (1054 h en 2010)²².

Les règles gouvernant la fixation de l'ordre du jour ont évolué. A la priorité générale conférée aux initiatives du gouvernement posée, en rupture avec la tradition parlementaire française (et continentale), en 1958 (art. 48 C), et qui avait confiné au quasi-monopole de facto, a succédé depuis 2008 un partage un peu plus équilibré : la priorité gouvernementale demeure pour deux semaines de séances sur quatre (auxquelles il faut ajouter la priorité de droit pour les projets de loi de finances, de loi de financement de la Sécurité sociale, des projets relatifs aux états de crise -- par ex. l'état de siège ou l'état d'urgence -- ainsi que de la demande d'autorisation de prolonger l'engagement des forces armées à l'étranger), une semaine de séance est réservée aux initiatives des assemblées pour le contrôle du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques (il s'agit de forcer les assemblées à s'investir dans le contrôle plutôt qu'à tenter de légiférer indépendamment des initiatives gouvernementales). Une séance par semaines au moins est réservée aux séances de questions orales au gouvernement. Un jour de séance par mois est enfin réservé aux initiatives des groupes d'opposition et groupes minoritaires.

Compte tenu de toutes ces contraintes, la Conférence des présidents arrête un calendrier prévisionnel de la session. Mais celui-ci est nécessairement appelé à évoluer en permanence, notamment du fait des exigences du gouvernement et en fonction du rythme de progression des débats législatifs.

8) La procédure législative

a) L'initiative législative appartient concurremment au Premier ministre (on parle alors de projets de loi) et à chaque parlementaire individuellement (on parle alors de proposition de loi)²³. Dans certains

²² Source : site internet de l'Assemblée nationale (www.assemblee-nationale.fr), février 2011.

²³ D'autre part, la révision de 2008 a introduit (art. 11, al. 3 à 6 C) le principe d'une initiative législative d'une minorité d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par 10% des électeurs inscrits, qui doit être

cas, le Premier ministre détient un monopole (budget de l'Etat, financement de la Sécurité sociale). En pratique, les initiatives des parlementaires sont assez largement contrôlées par le groupe auquel appartient le député ou le sénateur. En outre, les parlementaires déposent de nombreuses propositions de loi "alibi", sans perspective sérieuse de les voir discutées mais pour servir d'affichage à l'égard de leurs électeurs.

Dans la logique du système parlementaire -- qui plus est "majoritaire" --, c'est le gouvernement qui, en France comme dans les pays proches, est en pratique le moteur essentiel de l'activité législative du Parlement. En outre, il agit généralement comme relais de la volonté présidentielle. Dès lors, on ne s'étonnera pas qu'environ 80 à 90% des lois votées proviennent d'une initiative gouvernementale. La priorité conférée au gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour des travaux parlementaires (générale jusqu'en 2008, atténuée depuis), contribue à favoriser cette tendance.

Projets et propositions de loi doivent respecter un certain nombre de règles de forme (forme écrite, rédaction en articles, titre succinct, exposé des motifs et, pour les projets de loi, précédés d'une étude d'impact) et de fond (notamment porter en principe sur le domaine réservé à la loi).

b) Discussion et adoption

Si l'on néglige la procédure référendaire marginale (car elle est essentiellement utilisée pour les projets de lois autorisant la ratification des traités internationaux), la procédure législative est bicamérale : chaque texte législatif doit être successivement examiné par chaque assemblée et ne peut être définitif qu'une fois adopté dans les mêmes termes (sauf dernier mot donné à la chambre populaire par le gouvernement).

- Tout projet ou proposition de loi est déposé et enregistré à la Présidence de l'assemblée. Il fait, à ce stade, l'objet d'un premier contrôle - peu contraignant - de recevabilité financière (art. 40 C) par une délégation du bureau. Il est ensuite transmis à l'une des commissions (sauf exception, permanentes, très rarement une commission spéciale) dite saisie au fond. Si une autre commission souhaite

examinée par les assemblées dans un certain délai, faute de quoi elle sera obligatoirement soumise à référendum. Il s'agit d'une sorte de succédané, très restrictif, d'une véritable initiative populaire. Mais la loi d'application n'a pas encore été adoptée (février 2011).

également examiner le texte, elle peut être saisie pour avis. La phase d'examen en commission précède donc obligatoirement la présentation du texte en séance publique²⁴. La commission désigne un parlementaire comme rapporteur (le plus souvent, un membre de la majorité gouvernementale, sauf pour les textes consensuels). Celui-ci examine le texte, assisté des fonctionnaires du secrétariat de la commission, peut procéder à des auditions ou suggérer à la commission d'auditionner un ministre (cas le plus fréquent -- le ministre a d'ailleurs l'obligation de déférer à l'invitation) ou des personnalités (notamment des experts ou bien des catégories socio-professionnelles spécialement concernées par une réforme) afin de l'éclairer. Il peut formuler des propositions d'amendement au texte. Après ce travail préparatoire, le texte est inscrit à l'ordre du jour de la commission. L'exposé du rapporteur est suivi d'une discussion générale entre les commissaires, puis d'une discussion article par article. Tout parlementaire (même non membre de la commission), ainsi que le gouvernement, peut déposer des amendements en commission. Celle-ci tranche sur ces amendements puis se prononce sur l'ensemble du texte. Le travail du rapporteur et les débats en commission aboutissent à un rapport sur le projet ou la proposition, qui conclut à son adoption, son rejet ou sa modification.

Le travail des commissions, déjà important naguère²⁵, est appelé à gagner encore en importance depuis la réforme de 2008 qui est revenue sur une innovation de 1958 : la discussion en séance publique des projets de loi s'engage, sauf exceptions²⁶, sur la base du texte résultant des délibérations de la commission et non plus sur le texte initial du gouvernement (art. 42, al.1er et 2 C). Si le travail des commissions demeure préparatoire à la séance plénière, il va acquérir de ce fait davantage de poids.

On notera que la réforme de 2008 a introduit un délai minimum de six semaines entre le dépôt d'un texte législatif et son examen en séance publique, afin d'éviter la précipitation, fréquente

²⁴ Cependant, au Sénat (mais non à l'Assemblée), les propositions déclarées recevables sont annoncées en séance publique, imprimées et distribuées.

²⁵ A telle enseigne que le taux d'adoption des amendements proposés par les commissions est très élevé (environ 85%), à l'égal de celui du gouvernement.

²⁶ Pour les projets de révision constitutionnelle, de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale.

auparavant, dans le traitement des initiatives législatives. Il existe toutefois des exceptions : pour les projets de loi de finances, de financement de la Sécurité sociale, et projets relatifs aux états de crise) ; de plus, le gouvernement peut demander la mise en œuvre de la procédure accélérée (anciennement : procédure d'urgence), à laquelle, cependant, les conférences de présidents des deux assemblées peuvent conjointement s'opposer.

- La phase de la séance publique plénière se décompose en trois temps : la discussion générale, la discussion article par article, le vote final. Depuis 2009, et pour limiter les tentatives d'obstruction qui s'étaient répandues depuis vingt ans, une loi organique et le règlement de l'Assemblée permettent à la Conférence des présidents d'établir à l'avance un "temps législatif programmé", fixant une durée maximale pour l'examen d'un texte, sorte d'équivalent à la "guillotine" du parlementarisme westminsterien.

En ce qui concerne la discussion des articles, le gouvernement peut demander de réserver le vote puis, en fin de discussion, imposer un scrutin unique (vote dit "bloqué") sur tout ou partie du texte, amendements compris : ce moyen lui permet d'éviter que son texte ne soit dénaturé par certains amendements voulus par la majorité.

Enfin, concernant le vote sur l'ensemble, le gouvernement jouissait, depuis 1958, d'une arme considérable à l'Assemblée nationale (mais non au Sénat), bien dans la logique d'un gouvernement parlementaire : la faculté d'engager sa responsabilité sur le vote du texte (alinéa 3 de l'article 49 C). En ce cas, le texte est automatiquement considéré comme adopté sans vote à l'issue d'un délai de 24 heures, sauf si une motion de censure est déposée et votée dans les formes (en l'occurrence, si une majorité absolue de députés la votent). Ce chef d'œuvre d'ingénierie constitutionnelle, destiné à discipliner une majorité récalcitrante en lui imposant de donner au gouvernement les moyens de sa politique (sauf à prendre la responsabilité de le renverser) a toujours été fortement critiqué. Son usage, il est vrai, a parfois été abusif (même s'il était fréquemment dicté par le souci de contrecarrer l'obstruction de l'opposition). A telle enseigne qu'il a été considérablement limité par la révision de 2008 : désormais, il ne peut jouer que pour les projets de loi de finances, de financement de la

Sécurité sociale et pour un seul texte par session annuelle. Désormais, il sera plus difficile au gouvernement de "forcer la main" à sa majorité.

c) Bicamérisme

Une fois adopté, le texte est envoyé à l'autre assemblée qui l'examine dans des conditions voisines (phase en commission puis en séance publique -- après un délai minimal de quatre semaines).

Lorsque la seconde assemblée a rejeté le texte (ce qui est exceptionnel) ou bien l'a adopté avec des modifications, celui-ci retourne à la première assemblée, qui prend position sur les modifications, puis le texte revient à l'autre chambre, processus que l'on appelle la "navette". En cas de désaccord persistant entre les deux chambres, une commission mixte paritaire (composée de sept députés et sept sénateurs) peut, après deux lectures successives (ou bien une seule, en cas de *procédure accélérée* décidée par le gouvernement -- à moins que les conférences des présidents des deux assemblées ne s'y soient opposées conjointement, ce qui est une nouvelle innovation de la révision constitutionnelle de 2008) être réunie à la demande du premier ministre -- ou, mais pour les propositions de loi uniquement, des deux présidents d'assemblée conjointement. Elle s'efforcera de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Le gouvernement peut alors saisir les assemblées pour leur faire approuver le travail de la commission mixte. Si la commission échoue à trouver un compromis, le Premier ministre peut, après une nouvelle lecture par chaque assemblée, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement (art. 45, al. 4 C), ce que l'on nomme le "dernier mot", conféré comme de juste à la chambre élue au suffrage universel direct, manifestant ainsi le caractère essentiellement inégalitaire du bicamérisme français en matière législative ordinaire.

- La part de la législation d'initiative parlementaire

Durant ces dernières années, environ 13 à 23 % des lois définitivement votées en une session proviennent d'une proposition de parlementaire²⁷. Ce chiffre est assez conforme à ce que l'on retrouve dans la majeure partie des systèmes parlementaires contemporains. Il est même nettement plus important si l'on retranche les projets de lois autorisant ratification d'un traité international, qui sont statistiquement toujours extrêmement nombreux.

	2009-2010	2008-2009	2007-2008	2005-2006
Projets de loi votés	- 28 - 38 Pj. traité	- 32 - 41 Pj. traité	42 47 Pj. traité	33 36 Pj. traité
Propositions de loi votées	- 20 (= 23%)	- 11 (= 13%)	14 (= 14%)	12 (= 15%)
= total	86	84	103	81

A cela pourrait s'ajouter la prise en compte du nombre d'amendements déposés par les députés et sénateurs et qui ont pu être adoptés. Ils manifestent aussi, en principe, l'influence parlementaire dans la législation²⁸.

Reste que les statistiques cachent la dimension de fond et la part informelle de l'ensemble du processus législatif : il arrive que le gouvernement suscite des amendements de la part de parlementaires amis ou bien même des propositions de loi (pour éviter notamment l'examen en Conseil d'Etat).

9) Le rôle du parlement dans la modification de la constitution;

Comme pour les lois ordinaires et organiques, l'initiative appartient, à chaque parlementaire, concurremment à l'Exécutif (mais ici, le Président de la République sur proposition du Premier ministre). En vertu de l'article 89 C, chaque projet ou proposition de loi constitutionnelle doit être

²⁷ Source : site internet de l'Assemblée nationale, février 2011. Sur la période 1958-1981, le pourcentage s'établissait à 13% en moyenne (v. A. Kimmel, *L'Assemblée nationale sous la Cinquième République*, Presses de Sciences Po, 1991, p 127).

²⁸ L'évaluation statistique est ici particulièrement délicate car le faible pourcentage d'amendements de parlementaires individuels adoptés contraste avec celui émanant des commissions. Il conviendrait aussi de distinguer les amendements déposés par des membres de la majorité et des membres de l'opposition.

discuté et voté à la majorité simple par chaque assemblée²⁹. La révision est ratifiée par référendum ou bien, s'il s'agit d'un projet (émanant de l'Exécutif), il est ratifié par les deux chambres réunies en Congrès et statuant à la majorité d'au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés (telle est d'ailleurs, et de loin, la voie la plus pratiquée). En pratique, si les propositions de loi constitutionnelle déposées sont nombreuses, aucune n'a abouti depuis 1958 (toutes les révisions adoptées furent initiées par l'Exécutif).

1o) Le contrôle du gouvernement

- Le contrôle parlementaire est, en France comme ailleurs, multiforme et ne se limite pas, loin s'en faut, aux questions³⁰. Ajoutons que l'appréciation de l'intensité et de la qualité du contrôle ne peut facilement se mesurer³¹.

a) Questions orales et écrites

*le régime des questions écrites est relativement simple. En pratique, leur nombre est très important (entre 17.000 et 27.000 par an, selon les années -- il s'élevait à 29.121 en 2010), leur intérêt variable (il s'agit souvent de questions de détail, d'intérêt ponctuel ou bien très technique). Le gouvernement est en principe tenu de répondre dans le mois qui suit, mais il ne parvient pas toujours à respecter ce délai.

*les différentes catégories de questions orales

Plus importantes sont les questions orales, dont le régime a varié depuis 1958.

- "Questions au gouvernement" : instaurées conventionnellement en 1974 (significativement, à l'initiative du Président de la République), inspirée du *Question Time* de Westminster, elle se tiennent désormais chaque mardi et mercredi de 15h à 16h, en présence du Premier ministre et de tous les

²⁹ Le Général de Gaulle a, par deux fois, en 1962 et 1969, contourné l'étape du Parlement et soumis directement un projet révisant la Constitution. Il fut suivi par les électeurs en 1962, désavoué en 1969. Cette opération a suscité la controverse ; elle demeure une virtualité.

³⁰ « Le contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010. A. Le Divellec, « La problématique du contrôle parlementaire de l'administration », in B. Seiller (dir.), *Le contrôle parlementaire de l'administration*, Dalloz, 2010, p 5-18.

³¹ A. Le Divellec, « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, p 123-138.

ministres et sont retransmises à la télévision publique, ce qui augmente leur intérêt politique. Députés de la majorité et de l'opposition alternent dans leurs questions, désormais limitées à 2 minutes 30 chacune, le ministre répondant également en 2 minutes 30. Il s'agit habituellement de la séance la plus spectaculaire, même si elle donne parfois une image réductrice du Parlement ... et de la politique.

- "Questions orales avec débat" : formule privilégiée au début de la V^e République, mais rapidement peu attractives (placées le vendredi, lorsque les députés sont repartis en circonscription...), elles sont tombées en désuétude à l'Assemblée mais demeurent au Sénat.

- Séances de "Questions à un ministre" : instaurées en mars 2009 à l'Assemblée pour remplacer les questions orales avec débat, d'une durée d'une heure, elles sont organisées lors de la semaine réservée au contrôle et se concentre sur un ministre particulier. D'autres députés que l'auteur de la question peuvent intervenir.

Chaque orateur dispose de 2 minutes seulement et peut répliquer aux autres.

- "Questions orales sans débat" : demeurent également à l'Assemblée, et sont organisées par décision de la Conférence des présidents, désormais pendant la semaine réservée au contrôle, à raison d'une séance le mardi matin et d'une séance le jeudi matin³².

b) Autres instruments de contrôle

Multiforme, le contrôle parlementaire peut également s'exercer par d'autres voies. Au plan formel, on peut citer :

- Les débats en séance publique : désormais, la Constitution garantit le droit des groupes parlementaires d'obtenir la tenue d'un débat relatif à une déclaration gouvernement sur un sujet déterminé. Un vote qui n'engage pas formellement sa responsabilité peut être sollicité par le gouvernement (art. 50-1 C). Il s'agit d'un moyen de demander une prise de position du Parlement sans la dimension dramatique des motions de confiance ou de censure qui auparavant étaient les

³² 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 2009-2010, 12 séances de questions ont été organisées et 366 questions posées.

seuls votes non législatifs que pouvait émettre l'Assemblée. De même, la discussion des nombreux rapports que le gouvernement est tenu de remettre au Parlement dans presque tous les domaines de la politique nationale est l'occasion d'examiner la conduite des affaires par l'exécutif.

- Les séances des commissions (d'enquête, évidemment, mais aussi permanentes) et missions diverses offrent de nombreuses occasions d'exercer une surveillance de l'action du gouvernement et de l'administration, notamment par les auditions et échanges avec les ministres³³. En matière budgétaire, le contrôle et l'évaluation sont particulièrement techniques et poussés.

- Les résolutions, c'est-à-dire des prises de position officielle des assemblées (mais de valeur non législative) avaient été interdites par le Conseil constitutionnel en 1959. Elle furent rétablies en matière de politique européenne par le légiconstituant en 1992 (art. 88-4 C), puis rétablies sans restriction de domaine en 2008, étant précisé que le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité s'il estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou comporterait une injonction à son égard (art. 34-1 C).

- La motion de censure (art. 49, al. 2 C), enfin, est l'arme ultime du contrôle parlementaire : contraindre le gouvernement à démissionner. Mais le maniement de cet instrument est surtout théorique dans le cadre du parlementarisme majoritaire stabilisé que connaît la France depuis 1962. La responsabilité politique comme principe constitutionnel structurant n'en est pas moins importante, mais elle comporte des implications surtout au niveau de l'équilibre général du système de gouvernement plutôt qu'elle ne joue au quotidien comme instrument de contrôle.

11) La radiodiffusion et la télédiffusion des débats

La télévision publique retransmet les séances de questions au gouvernement depuis 1981 et -- mais rarement -- des débats particulièrement importants (déclaration de politique générale du gouvernement notamment).

³³ Une commission permanente peut désormais convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire (art. 5 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958).

En outre, la Chaîne Parlementaire, créée par la loi du 30 décembre 1999, 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 (sur le réseau câblé, aujourd'hui numérique) des programmes majoritairement composés de travaux parlementaires, de magazines de reportage ou de plateau et de sessions d'information.

12) L'action du député dans sa circonscription

On dit volontiers que les parlementaires français sont des "assistantes sociales". De fait, les députés et (peut-être à un degré moindre) les sénateurs consacrent une part importante de leur emploi du temps - entre deux et quatre jours par semaine - à leur circonscription. Ils accueillent les citoyens de sa circonscription dans leur permanence locale, s'efforcent de trouver une solution aux problèmes qui leur sont soumis en intervenant auprès des administrations. Ils participent aux manifestations officielles de leur circonscription. La grande majorité des parlementaires français (y compris ceux qui détiennent des fonctions politiques nationales : présidents de groupe, de commissions,...) détiennent une responsabilité électorale locale (maire, conseiller municipal, général ou bien régional) si bien qu'ils se préoccupent d'autant plus du développement économique, social et culturel de leur circonscription, en liaison avec les autres élus, les services de l'Etat, les milieux socioprofessionnels et les associations, sont impliqués dans la plupart des projets structurants du territoire, font le lien entre la préparation des projets de loi et leur impact sur le terrain. Le manque de gratification du travail parlementaire national les pousse souvent à privilégier la dimension locale de leur mandat. C'est en général le meilleur moyen d'être réélu. Reste que ce cumul des mandats est globalement un frein à un investissement plus poussé des élus dans leur mission de membre du Parlement.

13) Appréciation finale

Les règles juridiques encadrant le travail du Parlement français ont considérablement évolué dans la période récente, spécialement du fait de la réforme constitutionnelle de 2008. Les contraintes juridiques pesant jusque-là sur les assemblées parlementaires françaises ont été en partie assouplies. Il est néanmoins plus que douteux que l'on soit pour autant sorti de la version "négative" du parlementarisme, car les mentalités et les pratiques ont peu changé dans le personnel politique. Sans doute, plusieurs réformes ici indiquées donneront-elles davantage de marges de manœuvre aux parlementaires, tant en matière législative qu'en matière de contrôle du gouvernement et de l'administration. De plus, l'opposition est désormais mieux reconnue et a vu ses capacités d'initiative renforcées (proposition de débats, ordre du jour, commission d'enquête). Mais il ne suffit pas d'avoir toute cette gamme de pouvoirs, il faut de la volonté d'être dynamique : le Parlement français, je le crains, ne changera fondamentalement pas sur ce point. La réforme de 2008 n'a pas véritablement touché à l'armature centrale du régime, à l'équilibre général entre le Président, le Gouvernement et le Parlement.

En vertu de l'organisation générale des pouvoirs, et compte tenu de la culture constitutionnelle française depuis 50 ans, la Présidence semble être destinée à continuer de jouer le rôle majeur pour déterminer la politique. Tous les principaux acteurs de la vie politique travaillent d'ailleurs en ce sens. L'idéologie du "présidentialisme" a profondément imprégné les esprits, si bien que le gouvernement, même en harmonie partisane avec la majorité du Parlement, se considère d'abord comme l'obligé du chef de l'Etat et non du Parlement. Il se méfie généralement des initiatives émanant des députés de sa majorité et cherche à les dominer. Cela est vrai également dans les régimes parlementaires étrangers (Royaume-Uni, Allemagne, Japon) mais la grande différence est que, dans ces pays, le Parlement est responsable de la création du Gouvernement, responsable seulement devant lui, tandis qu'en France, le gouvernement est, de fait, doublement responsable : devant le Parlement mais aussi devant le Président, lui-même élu par le suffrage universel.

Ainsi, la relation à deux (Gouvernement/Parlement) habituelle dans les régimes parlementaires modernes est-elle, dans le cas français, une relation à trois (Président/Gouvernement/Parlement), qui complique le jeu subtil mais finalement assez simple de la confiance et de la responsabilité. Tout cela contribuera encore longtemps à maintenir les assemblées parlementaires françaises dans cette logique "négative" (on peut s'opposer mais pas déterminer soi-même) qu'avait souhaitée le Général de Gaulle pour restaurer l'Etat dans son autorité et son efficacité. Il n'est pourtant pas certain que ce but ait été atteint de façon satisfaisante.

*

**

Bibliographie élémentaire :

- Pierre Avril, Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 4^e éd. 2010.
- Jean-Pierre Camby, Pierre Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Montchrestien, "Clefs", 5^e éd. 2010.
- Jean Garrigues (dir.), *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, A. Colin, 2007.
- Pascal Jan, *Les assemblées parlementaires françaises*, La Documentation française, 2010