

CONNAÎTRE L'ASSEMBLÉE

**L'ASSEMBLÉE NATIONALE
DANS LES INSTITUTIONS
FRANÇAISES**

Fiches de synthèse

Juin 2007

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.

Ce document est régulièrement mis à jour et complété. Une version électronique en est dès maintenant disponible ; il fera prochainement l'objet d'une traduction en langue anglaise.

SOMMAIRE

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 Conseil constitutionnel	43
6. Le Conseil d'État	49
7. L'autorité judiciaire : l'ordre judiciaire et la Cour de cassation	53
8. La Cour des comptes	59
9. Le Conseil économique et social	63
10. Le Médiateur de la République	67
11. L'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives	71
LE DÉPUTÉ.....	75
12. L'élection des députés	77
13. Le financement de la vie politique : partis et campagnes électorales	85
14. Le statut du député.....	91
15. La situation matérielle du député.....	99
16. L'accueil des députés	105
LES ORGANES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	109
17. Le Président de l'Assemblée nationale.....	111
18. Le Bureau de l'Assemblée nationale	117
19. Les questeurs	121
20. Les groupes politiques.....	127
21. Les commissions permanentes	133
L'ORGANISATION DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	141
22. Le régime des sessions et des séances	143
23. La fixation de l'ordre du jour et la Conférence des Présidents.....	149
24. Le ministre chargé des relations avec le Parlement.....	155
25. Le secrétariat général du Gouvernement	159
26. Le Règlement de l'Assemblée nationale	163
LES FONCTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	169
Les fonctions législatives	169
27. La loi, expression de la compétence législative du Parlement	171
28. Le domaine de la loi	177

29. La procédure législative.....	183
30. L’initiative gouvernementale.....	195
31. L’initiative parlementaire	199
32. L’examen des textes en commission	207
33. La séance plénière	215
34. Le dossier du Président, cas d’un dossier législatif	227
35. L’exercice du droit d’amendement (<i>et annexe</i>).....	239
36. L’irrecevabilité financière : article 40 de la Constitution.....	251
37. Le contrôle de constitutionnalité des lois	257
38. L’examen parlementaire des lois de finances.....	263
39. L’examen parlementaire des lois de financement de la sécurité sociale	271
40. La ratification des traités	277
41. La révision de la Constitution et le Congrès.....	283
42. Les votes à l’Assemblée nationale.....	289
Les fonctions de contrôle et l’information des députés	293
43. La mise en cause de la responsabilité du Gouvernement	295
44. Le rôle des commissions permanentes en matière de contrôle du Gouvernement ...	301
45. Les commissions d’enquête et les missions d’information créées par la Conférence des Présidents	305
46. Les missions d’évaluation et de contrôle.....	313
47. Les questions	319
48. Le contrôle de l’application des lois.....	325
49. Les offices parlementaires	329
50. Les délégations parlementaires.....	333
51. La place de l’opposition	337
L’ASSEMBLÉE NATIONALE ET L’UNION EUROPÉENNE.....	345
52. L’Assemblée nationale et l’élaboration des normes européennes.....	347
53. La délégation pour l’Union européenne	353
LES RELATIONS INTERPARLEMENTAIRES.....	361
54. La coopération interparlementaire.....	363
55. Les groupes d’amitié	367
56. La présence de l’Assemblée nationale dans les institutions internationales.....	373
LA COMMUNICATION.....	379
57. La communication à l’Assemblée nationale.....	381
58. Les relations avec la presse	385
59. Le site Internet de l’Assemblée nationale.....	393
60. La Chaîne Parlementaire (LCP-Assemblée nationale et Public Sénat)	397
61. Le Parlement des enfants.....	401
L’ADMINISTRATION DE L’ASSEMBLÉE NATIONALE.....	407
62. Le statut des fonctionnaires de l’Assemblée nationale.....	409
63. L’administration de l’Assemblée nationale : structures, effectifs et corps.....	413
64. Les secrétaires généraux.....	417
65. Le budget de l’Assemblée nationale.....	421
66. Élaboration, instruction et adoption des décisions de questure	429

67. Le service de la séance	435
68. Les « pôles fonctionnels »	445
69. Le service de la communication et de l'information multimédia	449
70. Le service de la bibliothèque	455
71. Les services des comptes rendus	459
72. Le service du personnel	463
73. L'informatique à l'Assemblée nationale	465
74. La sécurité à l'Assemblée nationale	473
75. Le service des archives et de la recherche historique parlementaire	481
76. La division du protocole	487
LES AUTRES STRUCTURES DE SOUTIEN À L'ACTIVITÉ PARLEMENTAIRE	491
77. Les secrétariats des groupes politiques.....	493
78. Les assistants parlementaires (ou collaborateurs de députés).....	495
LEXIQUE DES TERMES PARLEMENTAIRES	501
ANNEXE : CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958	507

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 Conseil constitutionnel
6. Le Conseil d'État
7. L'autorité judiciaire : l'ordre judiciaire et la Cour de cassation
8. La Cour des comptes
9. Le Conseil économique et social
10. Le Médiateur de la République
11. L'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives

Présentation synthétique des institutions françaises

Points-clés

La Constitution du 4 octobre 1958 s'inscrit en réaction aux excès du régime d'assemblée et à une IV^e République incapable d'affronter les crises de la décolonisation.

Au cœur des institutions se trouve le Président de la République, véritable « clé de voûte des institutions ». De simple arbitre, qui « assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics », le Président s'est progressivement affirmé comme le chef d'une majorité politique.

Il revient au Gouvernement, sous la direction du Premier ministre, de « déterminer et conduire la politique de la Nation », c'est-à-dire d'impulser les réformes, de défendre devant le Parlement ses projets de loi et d'utiliser les moyens accordés par la loi de finances.

Le Parlement est constitué de deux chambres, l'Assemblée nationale et le Sénat, qui examinent et votent les textes qui leur sont soumis et contrôlent le Gouvernement. 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.

Les mécanismes du parlementarisme rationalisé encadrent l'activité du Parlement de sorte que, par rapport aux régimes précédents, on constate un rééquilibrage des pouvoirs permettant au pouvoir exécutif d'exercer la réalité de ses attributions.

☞ Voir également les fiches 2, 3, 4, 5, 27, 28, 29, 37, 41 et 43

I. – LA CONSTITUTION DE LA V^E RÉPUBLIQUE

1. – LA V^E RÉPUBLIQUE, RÉACTION AUX DIFFICULTÉS DE LA IV^E RÉPUBLIQUE

Les dernières années de la IV^e 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 1^{er} 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 au 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 tout d'abord être adopté par les deux chambres 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 aux projets de loi constitutionnelle. Le texte peut ensuite, selon la volonté du Président de la République, être soumis aux deux chambres 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 reprises selon cette procédure. Certaines des révisions 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 7 à 5 ans (2000).

D'autres 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 (1992, 1999, 2003, 2005). 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).

La réforme essentielle, qui s'est traduite par l'élection du Président de la République au suffrage universel direct (1962) a, cependant, 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 CINQUIÈME RÉPUBLIQUE

1. – UN RÉGIME MIXTE

Les institutions de la V^e République empruntent à la fois 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 de son action devant la chambre 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 également sa prééminence dans la conduite de la politique du pays, hors des 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 essentiellement protocolaire – et rapprochent le système français du modèle américain.

2. – LA CONSTITUTION NORME SUPRÊME

La tradition juridique française, très 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.

Toutefois, la Constitution de la V^e République confie au Conseil constitutionnel, institution collégiale de neuf membres désignés par les plus hautes autorités de l'État, le soin de vérifier la conformité de la loi à la Constitution. Le Conseil a ainsi pu affirmer que, désormais, la loi « n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution » (décision n° 85-197 DC du 23 août 1985 *Nouvelle-Calédonie*).

Par ailleurs, par une jurisprudence extensive, le Conseil a décidé d'inclure dans le « bloc de constitutionnalité » – c'est-à-dire les normes de référence utilisées pour le contrôle – des textes fondamentaux comme la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789. Selon le Conseil, l'action du législateur doit donc s'inscrire dans le respect de l'ensemble des « principes à valeur constitutionnelle ».

III. – LE POUVOIR EXÉCUTIF

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

La Constitution de la V^e 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 de 2000, le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

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 soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale 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.

Il 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 très renforcée. De simple « arbitre » au-dessus des partis politiques, il devient le véritable chef de la majorité politique lorsque celle de l'Assemblée coïncide avec celle qui l'a élu. Il tranche ainsi en dernier ressort quand la décision doit être prise conjointement par le Premier ministre et par lui et détermine les grandes orientations de la politique conduite par le Gouvernement.

En situation de cohabitation, c'est-à-dire de non coïncidence de la majorité présidentielle et de la majorité parlementaire, le Président perd les pouvoirs dont il ne dispose qu'avec le consentement de la majorité parlementaire.

2. – LE RÔLE DU GOUVERNEMENT : DÉTERMINER ET CONDUIRE LA POLITIQUE DE LA NATION

La Constitution confère concrètement au Gouvernement de très nombreuses attributions, qui ne sont toutefois pas exercées de la même manière si le Président de la République et le Premier ministre appartiennent à la même majorité ou s'ils sont conduits à cohabiter.

Il appartient au Gouvernement de déterminer et conduire la politique de la nation. C'est ainsi que le Gouvernement dispose de très nombreux moyens 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 notamment 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 Gouvernement et son chef s'appuient sur la majorité qui les soutient à l'Assemblée nationale et, éventuellement, au Sénat, le Premier ministre pouvant être considéré comme le chef naturel de cette majorité parlementaire.

Chaque membre du Gouvernement assume un double rôle, à la fois politique et administratif. Sur le plan administratif, chaque 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 V^e République mettent en place un Parlement comprenant deux chambres, l'Assemblée nationale et le Sénat.

L'Assemblée nationale compte 577 députés⁽¹⁾, élus pour cinq ans (sauf dissolution) au suffrage universel direct dans le cadre de circonscriptions.

Le Sénat compte, quant à lui, 331 sénateurs (348 en 2011) 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 la chambre élue au suffrage direct : si les deux chambres 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

La Constitution de la V^e République a entendu rompre avec le régime d'assemblée, éviter l'instabilité ministérielle et préserver le Gouvernement d'un accroissement des prérogatives du Parlement à son détriment. Elle a donc encadré les prérogatives de législation et de contrôle des chambres. C'est ainsi :

- que le domaine de la loi, norme votée par le Parlement, est limité :
 - Ne relèvent de la loi que les seules matières énumérées par la Constitution (article 34), ce qui étend concomitamment la compétence du pouvoir réglementaire ; cette mesure constitue une évolution très importante, car la loi pouvait jusque là traiter de toutes les questions.
 - Le Gouvernement dispose de divers moyens pour faire respecter le partage loi-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, al. 2).
 - Le Gouvernement peut demander au Parlement le droit de légiférer par ordonnances, dans des domaines précis et pour une durée limitée (article 38).
- que le Gouvernement dispose de droits particuliers au cours de la procédure législative :
 - Il établit l'ordre du jour prioritaire des chambres, c'est-à-dire les textes qu'il souhaite voir prioritairement examinés par celles-ci.

⁽¹⁾ Ce nombre sera porté à 579 en 2012 avec l'élection de deux députés supplémentaires respectivement élus dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

- Il peut accélérer la procédure d'examen en déclarant l'urgence sur un texte (ce qui conduit à la réunion d'une commission mixte paritaire après une seule lecture devant chaque chambre).
- Il peut demander un vote bloqué sur tout ou partie des dispositions en discussion devant l'Assemblée nationale et engager sa responsabilité sur un texte, ce qui permet son adoption sans vote, en l'absence de vote d'une motion de censure.

En outre, l'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et le mandat parlementaire vise à marquer une séparation stricte entre les ministres et les parlementaires, 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 chambre d'origine.

Par rapport au régime précédent, les institutions de la V^e République se caractérisent donc par un renforcement du pouvoir exécutif et un encadrement plus étroit de l'activité du Parlement.

La stabilité de l'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 V^e République est ainsi devenue, avec la III^e République, l'un des régimes les plus stables de l'histoire constitutionnelle française.

Le Président de la République

Points-clés

Clé de voûte des institutions de la V^e 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 et des hauts fonctionnaires civils et militaires, 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 également le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

La pratique institutionnelle marquée par les différentes cohabitations survenues à partir de 1986 a abouti à modifier la réalité des pouvoirs du Président de la République selon qu'il y a ou non concordance entre majorité présidentielle et majorité législative. Lorsque celles-ci coïncident, la fonction présidentielle prédomine. À l'inverse, la cohabitation confère une suprématie politique de fait au Premier ministre, donnant ainsi un tour plus parlementariste au régime.

☞ Voir également les fiches 1, 3 et 5

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 de grands électeurs) ;

- 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 7 ans à 5 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 d'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 peut être 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.

Tout citoyen français âgé de 23 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 dure un mois. Elle s'ouvre quinze jours avant le premier tour et se prolonge 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 le Conseil constitutionnel (celui-ci vérifie en particulier que les dépenses engagées dans 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 pour les deux tours). L'État rembourse à tous les candidats 5 % du plafond des dépenses et 50 % du plafond à tous ceux qui recueillent plus de 5 % des suffrages exprimés.

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 tour. Celui-ci se tient 14 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.

Le mandat du Président de la République est indéfiniment renouvelable.

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.

En 1999, le Conseil constitutionnel a considéré que le Président de la République était pénalement responsable mais que, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne pouvait être mise en cause que devant la Haute Cour de justice. De son côté, en 2001, la Cour de cassation a estimé que la Haute Cour de justice n'était compétente qu'en cas de haute trahison et que le Président de la République bénéficiait d'une « inviolabilité temporaire » durant la seule durée de son mandat.

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, 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 nouvellement rédigé en 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). Le droit de saisine du Conseil constitutionnel dont dispose le Président de la République relève 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) ; sur le fondement de ce principe, il préside 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.

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 (...) 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.

- *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 ne l'a été 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 une majorité soutenant sa politique (1981 et 1988), soit pour anticiper une consultation électorale à un moment jugé plus opportun (1997).

— LE RECOURS AU RÉFÉRENDUM

La décision de recourir au référendum n'est pas soumise à contreseing mais nécessite une intervention préalable du Parlement ou du Gouvernement.

On distingue trois types de référendum au plan national :

- Le référendum constituant (article 89, al. 2 de la Constitution) : c'est une procédure qui nécessite le vote préalable du texte par les deux Chambres 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) : c'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 chambres 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 de Maastricht 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 qui prévoit que toute nouvelle adhésion à l'Union européenne est soumise à référendum. Cette disposition adoptée en 2005, qui n'est pas applicable aux demandes d'adhésion en cours, ne devrait pas trouver lieu à s'appliquer avant plusieurs années.

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 Martinique, en Guadeloupe, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy en 2003.

— LES PRÉROGATIVES LIÉES AUX RELATIONS AVEC LES AUTRES INSTITUTIONS

- Les relations 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.
- Il communique par messages avec le Parlement. Ces messages, lus par les présidents de chaque chambre, ne donnent lieu à aucun débat.
- Il nomme trois des neuf membres du Conseil constitutionnel dont son président.

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, al. 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.

— 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.

— 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.

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 évidemment 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 ».

En pratique, cependant, 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. En pratique, 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, il est donc évident que le Président de la République en fixe au moins 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 tout 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 : ministère des affaires étrangères, de la défense, de la justice...

Par ailleurs, dans le domaine de la politique intérieure, l'influence du chef de l'État se trouve considérablement réduite. Tout au plus dispose-t-il du pouvoir d'empêcher ou du moins de retarder. C'est ainsi que le Président de la République a pu refuser de signer des ordonnances – obligeant ainsi le Gouvernement à faire voter une loi pour en reprendre le contenu – ou d'inscrire un projet de loi auquel il était hostile à l'ordre du jour d'une session extraordinaire. En revanche, non seulement il ne s'est jamais opposé à la promulgation d'une loi, mais il n'a jamais demandé au Parlement de procéder à une seconde délibération, comme l'article 10 de la Constitution le lui permettrait

cependant. La présidence du Conseil des ministres, qu'il continue naturellement à assumer, apparaît largement formelle.

Ce n'est que dans le domaine de la politique étrangère – pour lequel la Constitution lui reconnaît expressément des pouvoirs propres – que le Président de la République conserve l'essentiel de ses prérogatives. Encore doit-il les exercer en concertation avec le Premier ministre. Ainsi, les deux têtes de l'exécutif sont-elles conduites à participer conjointement à certains sommets internationaux, auxquels, hors des périodes de cohabitation, seul se rend le chef de l'État.

L'étendue des pouvoirs du Président de la République, et donc la nature du régime, dépend, en définitive, de la situation politique. Ce n'est pas un des moindres mérites de la Constitution de 1958 que d'avoir su ainsi s'adapter sans heurts, non seulement à l'alternance, mais encore à la coexistence d'un Président issu d'une majorité et d'une Assemblée issue d'une autre.

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 de l'ordre du jour du Parlement. Il peut être habilité par le Parlement à légiférer par voie d'ordonnances.

Son rôle politique croît en période de cohabitation car dans un tel contexte, la « tutelle présidentielle » exercée dans les faits par le chef de l'État sur le chef du Gouvernement n'existe plus.

☞ Voir également les fiches 1, 2, 4, 5, 22, 23, 24, 25, 29, 30, 37, 38, 43, 44, 47 et 48

I. – CONSTITUTION ET DÉMISSION DU GOUVERNEMENT

1. – LA FORMATION DU GOUVERNEMENT

Si le choix du Premier ministre est une prérogative propre du Président de la République (on imagine mal à quel contresens pourrait être soumise une telle décision), 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, al. 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, al. 2 de la Constitution, cas pour lequel il existe un précédent daté de 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 (cas uniquement possible lorsque les deux têtes de l'Exécutif appartiennent à la même famille politique).

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 ; la révocation peut être individuelle ou collective (et viser par exemple les membres d'une même composante de la majorité) ;
- soit en cas de démission individuelle.

II. – LE STATUT DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

1. – RANG

Le Gouvernement se compose :

- du Premier ministre ;
- 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) ;
- 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.

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 ; toutefois, l'incompatibilité ne prend effet qu'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 des organes 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 de la cessation du mandat parlementaire du ministre et de son remplacement, jusqu'à la fin de la législature, 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 ; cette période d'un mois constitue donc une sorte de délai de réflexion pendant lequel le député nommé ministre peut décider de rester membre de son assemblée en démissionnant du Gouvernement ; au-delà, il ne pourra récupérer son siège qu'à condition d'être réélu lors du renouvellement général de l'Assemblée (et, dans ce cas, son ancien suppléant devenu député ne peut se présenter contre lui), ou, lors de la législature en cours, à l'occasion d'une élection législative partielle provoquée par la démission de son suppléant (il ne peut y avoir de législature partielle la dernière année de la législature) ;
- 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 et social).

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, un pouvoir d'arbitrage en cas de divergences entre ministres et par la présidence qu'il exerce sur les comités interministériels.

Il est assisté dans ces fonctions par son cabinet et par le secrétariat général du Gouvernement (structure essentielle 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 textes 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 publier les lois promulguées et 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 peuvent être 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 ne disposent pas en propre de ce pouvoir ; 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 central 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 dispose de la maîtrise de l'ordre du jour du Parlement, il choisit les amendements déposés au nom du Gouvernement, il peut décider d'opter pour certaines procédures (déclaration d'urgence, convocation d'une commission mixte paritaire, vote bloqué, etc.). On doit, cependant, préciser que certains de ces pouvoirs sont, dans le cours de la discussion de chaque texte, exercés 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 (article 61 de la Constitution) et engagements internationaux (article 54) ;
- demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale (article 49, al. 4) ;

- décider, après consultation du Président de la chambre concernée, de faire siéger une assemblée plus de 120 jours au cours d'une même session ordinaire (article 28, al.3) ;
- demander au Président de la République de convoquer le Parlement en session extraordinaire (article 29, al. 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 et 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 et 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.

- 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

Il vise surtout les situations liées à la guerre et à l'insurrection. Il n'a jamais été appliqué sous la V^e 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

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.

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 III^e et IV^e 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 12 à 53

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 est bicaméral : il se compose sous la V^e République 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 chambre étant dans de nombreux pays le lieu de la représentation territoriale (Allemagne, Belgique, Espagne, etc.). C'est également le choix fait par la France. La Constitution de la V^e 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 chambres (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) ;
- l'Assemblée nationale tient deux séances hebdomadaires de questions au Gouvernement contre deux par mois au Sénat ;
- la Constitution attribue à l'Assemblée nationale une place plus importante 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 chambres disposent des mêmes pouvoirs.

En dehors des attributions institutionnelles respectives des deux assemblées parlementaires, l'inégalité se mesure également en termes de 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 V^E RÉPUBLIQUE

Le rôle et les attributions du Sénat sont décrits en détail dans les fiches relatives à l'exercice des prérogatives du Parlement et à l'organisation de ses travaux.

La première caractéristique du Sénat est sa permanence : à la différence de l'Assemblée nationale, il ne peut être dissout. C'est cette permanence qui justifie, notamment, que la Constitution de la V^e 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 331 sénateurs (leur nombre sera porté à 343 en 2008, puis à 348 en 2011) élus pour 6 ans au suffrage universel indirect. Il se renouvelle par moitié tous les 3 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.

Enfin, bien que l'Assemblée nationale représente les citoyens, c'est le Sénat seul qui représente les Français établis à l'étranger. Ceux-ci élisent au scrutin indirect 12 sénateurs. Pour cette raison, le Sénat examine également avant l'Assemblée les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France.

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 III^e et IV^e 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 :

- 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 ;
- place privilégiée accordée au Gouvernement dans la discussion législative ;
- 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, al. 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 V^e République, associée au fait que les excès du Parlement de la IV^e 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 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 à un système fondé sur deux sessions de trois mois chacune ;
- l'institution, depuis 1995 également, d'une séance par mois réservée prioritairement à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ;
- 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.

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 V^e République. Plusieurs révisions constitutionnelles (en particulier celle de 1974 permettant aux parlementaires de saisir le Conseil et celle de 1992 élargissant son domaine d'intervention) 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.

☞ Voir également les fiches 2, 3, 4, 26, 28, 37 et 39

Source : www.conseil-constitutionnel.fr

I. – COMPOSITION

1. – LES MEMBRES DE DROIT

Les anciens Présidents de la République sont membres de droit et à vie du Conseil constitutionnel. Ils n'ont toutefois aucune obligation d'y siéger.

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.

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 ainsi être membres du Gouvernement, du Parlement, du Parlement européen, du Conseil économique et social, 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 obligeant 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.

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 d'opposer l'irrecevabilité à toute proposition de loi ou tout amendement qu'il estime ne pas relever 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, al. 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*

La jurisprudence du Conseil lui a permis de préciser les conditions d'exercice de son pouvoir de contrôle de constitutionnalité. Celui-ci ne se limite pas à la vérification de la conformité à la seule Constitution au sens strict. Il s'étend désormais à ce qu'il est convenu d'appeler le « bloc de constitutionnalité » qui, outre la loi fondamentale de la République, comprend :

- 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 de valeur constitutionnelle définis par la propre jurisprudence du Conseil ;
- la Charte de l'environnement annexée à la Constitution depuis la révision du 1^{er} mars 2005.

Malgré plusieurs tentatives allant dans ce sens, la procédure d'exception d'inconstitutionnalité, permettant à tout citoyen partie à un procès de saisir le juge constitutionnel, n'est pas admise en France.

- *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 V^e 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.

- *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 ; le Conseil constitutionnel doit dans ce cas préciser si la disposition visée est séparable ou non du reste du texte ; si elle s'avère non séparable, le texte ne sera pas promulgué et

sera soit abandonné, soit fera l'objet d'un nouveau dépôt intégrant les modifications susceptibles de le rendre conforme à la Constitution ; si, en revanche, le Conseil estime la disposition séparable, le Président de la République promulguera la loi amputée de la disposition non constitutionnelle ou demandera une nouvelle délibération de la loi, conformément à l'article 10, al. 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, constate 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 au sommet d'aucune hiérarchie de tribunaux ni judiciaires ni 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 juges 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. 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. La procédure est écrite et contradictoire. Les débats en section et en séance plénière ainsi que les votes ne sont ni publics, ni publiés.

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, celles-ci ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent à toutes les autorités administratives ou juridictionnelles. Celles-ci 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*.

Si le texte de la décision est public, il n'en va pas de même du délibéré. Les opinions dissidentes ne doivent donc pas être divulguées. Elles ne pourront être connues du public qu'au terme du délai protégeant le secret des délibérations du Conseil constitutionnel (60 ans actuellement).

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.

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 aussi compétent pour connaître en premier et dernier ressort de certains litiges comme les recours pour excès de pouvoir dirigés contre des décrets.

Le Conseil d'État joue aussi le rôle de conseiller du Gouvernement. En application de l'article 39 de la Constitution du 4 octobre 1958, 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.

☞ Voir également la fiche 30

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 XIII^e 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.

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.

Le Conseil d'État indique aussi au Gouvernement quels sont, parmi les projets ou propositions d'actes communautaires en cours d'élaboration au plan européen, ceux qui relèvent du domaine de la loi et doivent, en conséquence, être soumis aux assemblées parlementaires en application des dispositions de l'article 88-4 de la Constitution.

Lorsque le Conseil d'État est saisi pour avis, la question est renvoyée à l'une des quatre sections administratives (intérieur, finances, sociale, travaux publics).

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 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, de la défense, des affaires étrangères et de la coopération et de la fonction publique.

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

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

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 d'État, formation plus restreinte, peut être directement saisie sans examen préalable en section.

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 des décisions des juridictions administratives.

III. – 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.

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 judiciaire française se caractérise par son caractère pyramidal et sa stricte séparation de l'ordre juridictionnel et administratif. Au sein de l'ordre judiciaire, les affaires civiles sont dans certains cas jugées en première instance par des tribunaux d'attribution, 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 qui 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 7 800 magistrats, dont 5 700 du siège et 2 100 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 XIX^e siècle.

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, suspendu ou destitué 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.

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'une 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, dont la composition et les compétences sont précisées par l'article 65 de la Constitution de 1958. Le Conseil supérieur de la magistrature est à la fois chargé de faire des propositions ou de donner son avis pour les nominations des magistrats et de remplir à leur égard un rôle disciplinaire. Il est composé de deux formations distinctes : 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 du Président de la République (président), du garde des Sceaux,

d'un conseiller d'État et de trois personnalités désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat. Est ainsi assurée une représentation majoritaire de magistrats, d'autant plus que le Président de la République et le garde des Sceaux n'assistent pas aux formations disciplinaires et sont remplacés, selon les cas, par le Premier président ou le Procureur général de la Cour de cassation.

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 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). 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) 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, et les jugements rendus en matière pénale ont une autorité absolue sur le juge civil, ce que traduit l'adage « le pénal tient le civil en l'état ».

Enfin, l'ordre judiciaire est incompétent à l'égard du contentieux administratif, qui est jugé par les 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 judiciaires.

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 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 cette cassation 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 son avis, afin d'éclairer les juges du siège.

Les affaires dont doit juger la Cour de cassation 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 vises de principe, la Cour de cassation manifeste d'autre part le rôle de création normative de la jurisprudence.

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 aux articles 47 et 47-1 de la Constitution, la Cour des comptes « assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances » et « dans le contrôle et l'application des lois de financement de la sécurité sociale ». 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 44, 45 et 46

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 organismes de sécurité sociale.

Dans tous les 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, 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 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

Les articles 47 et 47-1 de la Constitution de 1958 prévoient que la Cour des comptes 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.

L'assistance de la Cour au Parlement se traduit d'abord par la transmission d'un nombre de 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 1^{er} 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.

L'article 58 de la loi organique du 1^{er} 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 1^{er} 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 enfin 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 et procéder à leur demande aux enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle (article 2 de la loi organique du 22 juillet 1996).

Enfin, la Cour peut participer aux réunions 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.

Le Conseil économique et social

Points-clés

Le Conseil économique et social 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 1^{er} de la loi organique du 29 décembre 1958).

Source : www.conseil-economique-et-social.fr

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

Le Conseil économique et social comprend 231 conseillers, répartis en 18 groupes de représentation, et dont le mode de désignation obéit à des règles différentes.

163 d'entre eux, à savoir les représentants des salariés, des entreprises privées, des professions libérales, de la mutualité, des coopératives et des associations familiales sont désignés par les organisations professionnelles les plus représentatives.

Les 68 autres conseillers, à savoir les représentants des activités sociales et associatives, les représentants des activités économiques et sociales des collectivités publiques d'outre-mer, les représentants des Français établis hors de France ainsi que les personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel, sont nommés par le Gouvernement.

Leur mandat est de cinq ans.

Aux 231 conseillers s'ajoutent 72 « membres de section » désignés par le Premier ministre pour deux ans, renouvelés par moitié chaque année, et qui tiennent un rôle d'expert auprès de la section qui les accueille.

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

Le fonctionnement administratif du Conseil économique et social 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. 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).

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

1. – LE RÔLE DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Conseil économique et social est saisi par le Premier ministre au nom du Gouvernement de demandes d'avis ou d'études. Il peut également s'auto-saisir.

Il est obligatoirement saisi pour avis des projets de lois de programmes ou de plans à caractère économique ou social, à l'exception des lois de finances. Il peut être, au préalable, associé à leur élaboration.

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

Il peut également être consulté sur tout problème de caractère économique et social intéressant la République.

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

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

L'article 69 de la Constitution prévoit qu'un membre du Conseil économique et social 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 et social en avertit le Président de ladite assemblée. Sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, le membre du Conseil économique et social est entendu après les rapporteurs des commissions compétentes de l'Assemblée nationale (ou du Sénat).

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 et social sur les textes sur lesquels il a été appelé à donner un avis.

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 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.

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.

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

Points-clés

Aux termes de la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999, « la loi favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives » (article 3, al. 5) et les partis et groupements politiques contribuent à la mise en œuvre de ce principe dans les conditions déterminées par la loi (article 4, al. 2). Plusieurs lois ont mis en application le principe de parité :

- la loi du 6 juin 2000 imposant une alternance stricte homme-femme aux élections européennes et aux élections sénatoriales à la proportionnelle, et une alternance par tranche de six candidats aux élections municipales et régionales et une sanction financière des partis en cas de non-respect de la parité de candidatures aux élections législatives ;
- les lois du 11 avril 2003 et du 18 décembre 2003 fixant l'obligation d'une alternance stricte homme-femme pour les élections régionales et l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse ;
- la loi du 31 janvier 2007 étendant l'obligation de parité à l'élection des exécutifs des conseils municipaux et régionaux, instituant un suppléant de sexe opposé pour les candidats aux élections cantonales et renforçant la sanction financière des partis ne respectant pas l'obligation de parité aux élections législatives.

Par ordonnance du général de Gaulle du 21 avril 1944, les Françaises sont devenues électrices et éligibles. Tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle, elles sont cependant demeurées sous-représentées dans tous les scrutins en France, particulièrement à l'Assemblée nationale, qui ne comptait en 1997 que 10,9 % de députées, 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, le Parlement, réuni en Congrès le 28 juin 1999, 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 mettant en application le principe de parité : en juin 2000, avril et décembre 2003, puis janvier 2007. Ces lois concernent l'ensemble des élections – municipales, cantonales, régionales, sénatoriales, législatives, européennes – ainsi que la désignation des exécutifs des conseils municipaux et régionaux.

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, l'obligation de parité a été imposée différemment (sanction financière pour les législatives, suppléance de sexe opposé pour les cantonales).

I. – LA PARITÉ DANS LES SCRUTINS DE LISTE

Pour les élections au scrutin de liste, des avancées significatives ont pu être réalisées grâce à la mise en application des lois sur la parité.

La loi du 6 juin 2000 a imposé une parité de candidatures au moment de la formation des listes. Elle prévoyait une alternance homme-femme pour les élections au scrutin à un tour (européennes et sénatoriales à la proportionnelle) et une alternance par groupe de six candidats pour les élections à deux tours (régionales et municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus). Avec les lois du 11 avril 2003, en ce qui concerne les élections régionales, du 18 décembre 2003, pour ce qui concerne les conseillers à l'Assemblée de Corse et du 31 janvier 2007, s'agissant des élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus, c'est le principe d'une alternance stricte homme-femme sur les listes qui prévaut désormais pour toutes ces élections.

Dès les premières applications de la loi du 6 juin 2000, le nombre de femmes élues a sensiblement progressé.

Aux élections de mars 2001, dans les communes de 3 500 habitants et plus, 47,5 % des conseillers municipaux étaient des femmes (contre 25,7 % en 1995).

Lors du renouvellement du Sénat en septembre 2001, 20 femmes (soit 27,03 %) ont été élues sur les 74 sénateurs (sur 102) élus à la représentation proportionnelle avec obligation de parité.

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.

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.

Prenant acte de la nécessité d'aller encore plus loin, la loi du 31 janvier 2007 a étendu l'obligation de parité à l'élection des exécutifs des conseils régionaux et municipaux des communes de 3 500 habitants et plus (alternance stricte sur les listes pour les membres de la commission permanente des conseils régionaux, parité de candidatures sur les listes pour les vice-présidents des conseils régionaux et des adjoints aux maires) ainsi qu'aux élections des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger.

II. – LA PARITÉ DANS LES SCRUTINS UNINOMINAUX

- En ce qui concerne les élections législatives, l'application de la loi du 6 juin 2000, qui prévoyait des sanctions financières pour les partis politiques ne respectant pas la parité de candidatures, a eu des effets limités.

Cette loi modifiait la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique pour instituer une modulation de l'aide publique aux partis en fonction de la proportion respective de femmes et d'hommes présentés. La première fraction de cette aide publique était 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 si 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 n'ont 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). Les partis ont manifestement préféré se passer d'une partie de l'aide financière qui leur est allouée annuellement au titre de l'aide publique. L'UMP a ainsi 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 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 1^{er} janvier 2008.

- En ce qui concerne les 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 donc 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.

Aujourd'hui, toutes les élections sont concernées par des mesures législatives contraignantes visant à faire progresser la parité. Des résultats extrêmement 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

12. L'élection des députés
13. Le financement de la vie politique : partis et campagnes électorales
14. Le statut du député
15. La situation matérielle du député
16. L'accueil des députés

L'élection des députés

Points-clés

Les 577 députés à l'Assemblée nationale sont élus pour cinq ans, au suffrage universel direct dans le cadre de circonscriptions. 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.

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, 13 et 14

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 dans le cadre de 577 circonscriptions (555 circonscriptions en métropole et 22 en outre-mer).

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 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 : l'emporte donc le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages.

Dans tous les cas, le scrutin a lieu un dimanche, le second tour se tenant, s'il y a lieu, le dimanche qui suit le premier tour.

Les circonscriptions, délimitées par le code électoral à l'intérieur de chaque département, tiennent compte de l'importance de la population. Leur nombre varie ainsi de 2 à 24, selon le département.

Sont électeurs 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.

2. – UNE ÉLECTION LOCALE, UN MANDAT NATIONAL

Les députés sont investis d'un mandat national. Bien que chacun d'eux soit l'élu d'une seule circonscription, il représente la Nation tout entière.

Les députés se déterminent donc librement dans l'exercice de leur mandat, n'étant juridiquement liés par aucun engagement. Tout mandat impératif est nul.

3. – 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 (loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale) « le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection » 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) 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.

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 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 professions de foi.
- 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 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. De plus, le montant global des dons en espèces 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 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 1,18 par le décret n° 2005-1114 du 31 août 2005.

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 ses 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.

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.

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 personnes morales sont interdits.

Les candidats aux élections peuvent également recevoir une aide publique. Pour en bénéficier et sous peine d'annulation de l'élection, 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.

☞ Voir également les fiches 12 et 14

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

Le dispositif actuel, progressivement perfectionné depuis quinze ans, 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 des puissances financières.

Dans cette optique, depuis 1995, les pouvoirs publics ont décidé de couper toute liaison entre l'argent des entreprises et les caisses politiques 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 panoplie de sanctions très dissuasives (sanctions pénales, sanctions financières et, surtout, peines d'inéligibilité 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 commission indépendante, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP), sous le contrôle des juridictions administratives ;
- le patrimoine des élus doit être contrôlé 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. Ce contrôle est assuré par une seconde instance, 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.).

Surtout, les partis engagent des sommes considérables au moment des campagnes électorales, comme l'illustrent les frais de campagne exposés par les trois principaux candidats à l'élection présidentielle de 2002 :

Candidat	Coût total de la campagne
Jacques Chirac	18 030 826 €
Lionel Jospin.....	12 506 834 €
Jean-Marie Le Pen	12 050 718 €

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 commerciales ou industrielles 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 le moindre avantage en nature aux partis politiques.

b) Le financement public

Le financement public est encadré par une série de lois promulguées entre 1988 et 2003.

Les dispositions des lois de 1988 et suivantes, 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 73 283 613 € pour 2007 (loi de finances initiale pour 2007, 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).

Enfin, pour répondre à l'exigence formulée par le Conseil constitutionnel de ne pas « entraver l'expression de nouveaux courants d'idées ou d'opinions », la loi prévoit un financement public forfaitaire (de 304 900 € en 2005) pour les partis récemment constitués et dont le mandataire financier a recueilli les dons d'au moins 10 000 personnes physiques.

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

Ce mandataire financier 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 manquement 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 (CCFP) ; celle-ci approuve (le cas échéant, après réformation) ou rejette le compte de campagne qui lui est ainsi soumis.

En cas de rejet du compte, la CCFP 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 pouvoir vérifier qu'ils ne profitent pas 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.

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 13 et 15

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, 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 y renoncer.

2. – L'INVOLABILITÉ

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 régit 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. Éditées 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 prévoit, 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 et social, 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 également 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 entreprises 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 durant son mandat ;
- pour éviter toute atteinte à la dignité de la fonction parlementaire, celui-ci 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.

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 de s'assurer qu'un parlementaire n'a pas profité de son mandat 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 :

- saisine du Conseil constitutionnel de la conformité à la Constitution d'une loi ou d'un traité (cette demande doit être présentée par au moins soixante députés ou soixante sénateurs pour être recevable) ;
- transmission au Médiateur de la République ou à ses délégués des réclamations formulées par les personnes physiques ou morales : ces

réclamations doivent passer obligatoirement par l'intermédiaire d'un parlementaire qui doit déterminer si elles entrent bien dans la compétence du Médiateur, puis en apprécier le sérieux pour effectivement la lui soumettre ;

- représentation de l'Assemblée nationale au sein d'organismes extra-parlementaires ;
- exercice pour le compte du Gouvernement qui le désigne, d'une « mission temporaire » d'une durée maximale de six mois (*cf. supra*).

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 1^{er} février 2007, les indemnités mensuelles brutes sont les suivantes :

Indemnité de base	5 400,32 €
Indemnité de résidence (3 %)	162,01 €
Indemnité de fonction (25 % du total)	1 390,58 €
Soit <i>brut mensuel</i>	6 952,91 €

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	1 153,08 €
- contribution exceptionnelle de solidarité	55,62 €
- contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale	539,55 €
- cotisation au fonds de garantie de ressources	27,00 €
Soit <i>net mensuel</i>	5 177,66 €

3. – L'ÉCRÈTEMENT 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 2 700,16 € 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 pris en charge ou remboursés 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 1^{er} février 2007, le montant mensuel de cette indemnité est de 6 278 € 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 1^{er} février 2007, le montant mensuel du crédit est de 8 949 €.

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 une carte nominative qui permet l'accès gratuit :
 - à l'ensemble du réseau S.N.C.F. en 1^{ère} 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 affectées en priorité aux déplacements des délégations officielles ainsi qu'aux déplacements imposés par les travaux législatifs. Il répond, dans la mesure du possible, aux déplacements des députés liés à leurs autres obligations et effectués à partir du Palais Bourbon dans Paris ou à destination des aéroports. En outre, l'Assemblée nationale fait appel aux taxis parisiens lorsque le parc n'est pas en mesure de répondre à toutes les demandes.
- S'agissant des *déplacements aériens*, l'Assemblée nationale prend en charge chaque année :
 - pour les députés métropolitains :
 - 40 voyages aller et retour entre Paris et la circonscription lorsqu'elle est desservie par une ligne aérienne régulière ;

- 6 voyages aller et retour en France métropolitaine, hors circonscription.
- pour les députés d'outre-mer :
 - un crédit annuel égal, pour les députés des départements d'outre-mer, au coût de 26 passages en classe « club-affaires » entre Paris et la circonscription et, pour les députés des territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, au coût de 16 passages en première classe entre Paris et la circonscription ;
 - 4 voyages aller et retour 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, 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 ET DE LOGEMENT

a) 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.

b) Logement

L'Assemblée dispose d'un droit de réservation pour quelques appartements I.L.N. à louer à Paris. Elle attribue des prêts pour l'acquisition d'un logement ou d'un local à usage de bureau ou de permanence, soit à Paris, soit dans la circonscription. Le montant moyen des prêts consentis aux députés, d'une durée de 10 ans à 2 %, s'élève à 76 225 €.

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 toute nature 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 63 ans. La pension est calculée au prorata de la durée des annuités acquises, dans la limite d'un plafond de quarante annuités.

La pension moyenne pour un député est actuellement, de 2 400 euros net par mois.

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 afin qu'il se sente investi de ses fonctions 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 A 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 environ deux semaines avant le scrutin.

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

Le dispositif comprenait, lors des élections législatives de juin 2002, une dizaine d'ordinateurs connectés en réseau informatique interne.

L'heure de clôture de scrutin étant fixée à 20 heures pour les grandes villes, la collecte des résultats pour la France métropolitaine s'était achevée en 2002 entre 2 heures et 3 heures du matin ; ceux des départements de collectivités d'outre-mer avaient été obtenus par téléphone, en contactant directement les directeurs de cabinet des préfets.

La confrontation du fichier des candidats et des noms des députés élus permet d'éditer, au fur et à mesure de la nuit, les fiches individuelles des députés de la nouvelle législature, qui serviront de base à la procédure d'accueil.

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

Deux semaines avant le jour du scrutin, une circulaire d'information, relative à l'accueil des députés et signée des secrétaires généraux de l'Assemblée nationale, est transmise par le Président de l'Assemblée nationale au ministre de l'intérieur.

Celui-ci est chargé de la diffuser à tous les préfets afin que ces derniers puissent, dès la proclamation des résultats, la transmettre à tous les députés de leur département. Ce courrier donne des indications pratiques sur le déroulement de l'accueil au Palais Bourbon ; il précise également au parlementaire les documents dont il doit se munir et est en outre accompagné du projet de calendrier d'ouverture de la nouvelle législature.

À l'occasion des élections générales de 2007, une innovation importante a consisté à mettre en place un « portail » Internet spécialement consacré à l'accueil permettant aux députés élus de trouver des informations générales relatives à l'Assemblée nationale et au déroulement de l'accueil, ainsi que de remplir à distance, s'ils le souhaitent, la « fiche d'accueil » administrative les

concernant et d'alléger 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 moyenne) compris entre le second tour des élections législatives et la première réunion de la nouvelle assemblée.

1. – LE DÉROULEMENT DE L'ACCUEIL

Depuis 2002, a été introduite une simplification consistant à distinguer la situation des députés sortants de la précédente législature réélus et les 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.

Après avoir été reçu par des fonctionnaires de « premier accueil », 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 ». Le rôle de ceux-ci consiste à compléter, ou remplir, sa fiche administrative contenant les informations nécessaires à sa prise en charge par l'Assemblée. S'il s'agit d'un réélu, la fiche est, en principe, à jour et il suffit de la vérifier. Pour les nouveaux élus, s'ils ont fait usage de la nouvelle faculté de la remplir par téléchargement, il ne reste qu'à vérifier la fiche, voire à la compléter sur quelques points ; dans le cas inverse, la fiche est remplie par le député et le fonctionnaire directement sur écran.

Il est ensuite proposé aux nouveaux députés de s'entretenir avec plusieurs fonctionnaires « spécialistes » qui pourront 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 sera publiée sur le site Internet de l'Assemblée, dans l'annuaire « Notices et portraits » et sur le badge « mains libres » qui permet de franchir automatiquement les contrôles d'accès du Palais Bourbon. L'accueil se termine par la remise à chaque député d'une mallette contenant une documentation et les insignes de sa fonction.

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

17. Le Président de l'Assemblée nationale
18. Le Bureau de l'Assemblée nationale
19. Les questeurs
20. Les groupes politiques
21. Les commissions permanentes

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 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 19, 23, 33, 34 et 64

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.

Ceci explique que l'Assemblée nationale ait été, sous la V^e République comme sous les Républiques précédentes, souvent 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) et Patrick Ollier (mars 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

troisième 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

Le rôle institutionnel du Président de l'Assemblée nationale s'apprécie au regard des prérogatives qu'il tient de la Constitution et des pouvoirs propres qu'il exerce en application de divers textes législatifs ou réglementaires.

1. – LES PRÉROGATIVES CONSTITUTIONNELLES

Figurant au quatrième rang dans l'ordre de préséance pour les cérémonies publiques, le Président de l'Assemblée nationale tient de la Constitution des prérogatives importantes dans le fonctionnement des institutions.

a) *Les consultations obligatoires*

Le Président de l'Assemblée nationale est obligatoirement consulté par le Président de la République en différentes circonstances, comme la dissolution de l'Assemblée nationale (article 12 de la Constitution) ou la mise en œuvre de l'article 16 qui permet au Président de la République, en cas de circonstances graves, de recourir à des mesures exceptionnelles.

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

b) *Les rapports avec le Conseil constitutionnel*

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.

Il 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). Au cours de la procédure législative, il peut également, en cas de désaccord avec le Gouvernement, saisir le Conseil pour qu'il 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).

c) *Autres pouvoirs constitutionnels*

Aux termes de l'article 65 de la Constitution, le Président de l'Assemblée nationale nomme une des trois 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.

Le Président de l'Assemblée nationale préside le Congrès (c'est-à-dire la réunion de l'Assemblée nationale et du Sénat) quand cette instance est appelée à se réunir pour l'achèvement d'une révision constitutionnelle – l'article 89 de la Constitution dispose, en effet, que le Bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Lorsque, 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.

2. – DES POUVOIRS SPÉCIFIQUES

Le Président de l'Assemblée nationale tient de divers textes législatifs ou réglementaires le pouvoir, soit de nommer des personnalités qualifiées dans certains organismes, soit de saisir certains autres organismes.

a) *Pouvoirs de nomination*

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 de la politique monétaire, Autorité des marchés financiers, Autorité de régulation des télécommunications, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, etc.).

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, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, du Comité des finances locales ou du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé.

b) *Pouvoirs de saisine*

Outre le pouvoir qu'il tient de la Constitution de saisir, comme il est dit ci-dessus, le Conseil constitutionnel, 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,
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel,
- le Conseil pour les droits des générations futures.

Il peut également, à la demande d'une des six commissions permanentes de l'Assemblée, transmettre au Médiateur de la République toute pétition dont l'Assemblée a été saisie.

II. – LE RÔLE DU PRÉSIDENT AU SEIN DE L'ASSEMBLÉE

Le Président reçoit toutes les communications officielles destinées à l'Assemblée et fait, en son nom, toutes les communications de l'Assemblée.

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 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. – ATTRIBUTIONS CONCERNANT L'ORGANISATION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

Le Président convoque et préside, chaque semaine, la Conférence des Présidents, qui réunit autour de lui les vice-présidents de l'Assemblée nationale, les présidents des commissions, de la délégation pour l'Union européenne et des groupes politiques ainsi que le rapporteur général de la commission des finances. C'est au cours de la Conférence des Présidents qu'est établi l'ordre du jour de l'Assemblée, en accord avec le représentant du Gouvernement (qui peut demander l'inscription prioritaire de certains textes en vertu de l'article 48 de la Constitution).

Le Président convoque et préside le Bureau de l'Assemblée.

Par ailleurs, le Président :

- diligente les procédures de nomination ;
- veille au bon fonctionnement des commissions, qu'il convoque pour leur constitution ;
- reçoit les dépôts de toutes les initiatives ;
- 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 ;
- se prononce dès leur dépôt, après avis du président de la commission des finances, sur la recevabilité financière des amendements ;
- notifie la transmission des textes votés aux autorités compétentes.

3. – ATTRIBUTIONS DANS LA PRÉSIDENTE DES SÉANCES PUBLIQUES

Dans ce domaine, 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 pouvoir, seul, leur donner la parole ;
- d'ordonner la réserve des 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.

4. – AUTRES ATTRIBUTIONS

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.

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, al. 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 14, 19, 31, 49, 54, 55 et 57

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 six :

- la délégation chargée de l'application du statut du député,
- la délégation chargée de la communication,
- la délégation chargée des activités internationales,
- la délégation chargée des questions concernant les offices parlementaires,

- la délégation chargée d'examiner la recevabilité des propositions de loi,
- la délégation chargée des groupes d'études.

Chacune de ces délégations est présidée par l'un des vice-présidents, trois d'entre elles comportant en outre un questeur ès qualités (communication, activités internationales, offices parlementaires). 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, ce qui est généralement le cas, 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, al. 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 collégalement 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 les vice-présidents qui le suppléent) dirige les délibérations. Il peut, à tout moment, suspendre ou lever la séance.

Les secrétaires du Bureau constatent les votes (et vérifient à cet effet, la validité des délégations de vote) et les résultats des scrutins. À la demande personnelle d'un président de groupe, le Bureau de séance peut être appelé à vérifier le quorum au moment d'un vote.

b) *Dans la procédure parlementaire*

Le Bureau a compétence pour apprécier la recevabilité financière des propositions de loi au moment de leur dépôt ; il fixe également les conditions de dépôt, de notification et de publication des questions orales. 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 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 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 soumettent les mesures touchant notamment aux aspects matériels du statut du personnel.

3. – AUTRES ATTRIBUTIONS RÉGLEMENTAIRES DU BUREAU

Le Bureau a vocation à veiller au respect – au travers d'une procédure d'agrément des groupes d'études – de l'interdiction posée par la Constitution de groupements d'intérêts particuliers ou professionnels.

Il coordonne les activités internationales de l'Assemblée nationale.

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 des offices parlementaires et le droit de saisine desdits offices.

Le Bureau se réunit environ quatre 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*.

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 III^e République, il y a trois questeurs. Il est de tradition 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, al. 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 18, 62, 63, 65 et 66

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 ainsi de rendre solidaires les composantes de l'Assemblée de 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 collégalement. 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 par les questeurs (assistés des services). Il est présenté au Bureau, responsable en dernier ressort.

Il est ensuite délibéré au sein d'une « commission commune chargée d'arrêter les crédits », composée des questeurs des deux assemblées réunis sous la présidence d'un président de chambre à la Cour des comptes, assisté de deux magistrats assesseurs avec voix consultative.

La commission commune se borne à fixer le montant des crédits estimés nécessaires au fonctionnement des assemblées. Il revient aux questeurs de répartir les crédits entre les différents chapitres de dépenses.

La loi de finances annuelle comporte, sous forme de document annexé, un rapport relatif aux budgets des assemblées parlementaires établi par la commission commune, qui donne des indications sur les montants de dépenses, leurs variations d'une année sur l'autre et leurs prévisions d'utilisation.

b) L'exécution

Les questeurs disposent d'une délégation générale de pouvoir en matière financière et comptable : les dépenses ne peuvent être engagées que sous leur signature propre, sauf lorsqu'elles sont d'un faible montant – auquel cas celle du secrétaire général de la questure peut suffire.

La plupart des 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 questeurs engagent les dépenses sans être soumis 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 relèvent de la seule responsabilité politique de l'Assemblée nationale. L'article 16 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit la nomination, à la représentation proportionnelle des groupes, d'une commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, composée de 15 membres et renouvelée chaque année au début de la session ordinaire (les membres du Bureau ne peuvent en faire partie).

Après la clôture de l'exercice, les questeurs établissent, en liaison avec le secrétaire général de la questure et le service des affaires financières, un compte administratif qui décrit les dépenses de l'exercice.

La commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes constitue l'organe de contrôle *a posteriori* de la gestion comptable des questeurs. Elle est seule compétente pour autoriser les questeurs à arrêter les comptes d'un

exercice et donner quitus de leur gestion aux fonctionnaires de l'Assemblée. Les pouvoirs de cette commission sont importants : elle peut ainsi contrôler sur pièces et sur place tous les mandats de paiement émis au cours d'un exercice donné. Par ailleurs, depuis plusieurs années, elle publie un rapport annuel comportant ses analyses et commentaires sur les comptes de l'exercice précédent (ce rapport est diffusé sur le site Internet de l'Assemblée).

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*

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).

Les groupes politiques

Points-clés

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.

Enfin, 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.

☞ Voir également les fiches 23, 51, 77 et 78

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, fixé à vingt à l'Assemblée nationale depuis 1988 ;
- présenter 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.

Mais 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'apparement, 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 fixés 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 une fois par semaine.

Le positionnement politique des groupes dans la vie de l'Assemblée est symbolisée dans l'organisation de leur présence en salle des séances, de la « gauche » à la « droite » du fauteuil présidentiel.

En début de législature, le Président de l'Assemblée 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 ont à intervenir afin de pourvoir, en application des règles juridiques ou d'usages établis, aux nominations à de nombreux postes.

Le Bureau est ainsi élu « en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée », c'est-à-dire sur la base d'un accord impliquant une répartition équilibrée, entre les groupes, des différents postes concernés (vice-présidents, questeurs, secrétaires).

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.

Leur intervention est également requise pour la constitution de tout organe composé à la représentation proportionnelle (commissions spéciales, commissions d'enquête, offices parlementaires) 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 extra-parlementaires, attribution des présidences des groupes d'études ou des groupes d'amitié).

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 l'organisation de la discussion générale des textes ou 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 temps de séance (questions au Gouvernement) ou d'un quota (questions orales sans débat) dont la gestion relève du groupe lui-même.

De la même façon, les explications de vote sur l'ensemble des projets 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 la discussion portant sur l'établissement de l'ordre du jour et sur les mesures d'organisation qui lui sont liées. Il convient de souligner le statut particulier de cette participation, puisque s'il y a lieu à 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).

2. – LES PRÉROGATIVES DES PRÉSIDENTS DES GROUPES POLITIQUES 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 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 ;
- de demander l'inscription des propositions de loi à l'ordre du jour complémentaire ou, depuis 1995, de fournir le sujet des séances attribuées à leur groupe dans le cadre de la répartition des séances mensuelles réservées à un ordre du jour parlementaire ;
- de proposer l'engagement de procédures d'examen simplifiées (ou de s'y opposer) ;
- d'obtenir de droit la discussion en séance publique d'une proposition de résolution concernant les actes communautaires ;

- d'obtenir, une fois par an, qu'une résolution proposant la création d'une commission d'enquête soit examinée en séance publique (« droit de tirage »).

Enfin, le 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 des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale ou, à défaut d'accord direct, par le Bureau élargi aux présidents des groupes.

Les commissions permanentes

Points-clés

Organes de travail essentiels de l'Assemblée nationale, les commissions 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 ont tenté d'encadrer étroitement le rôle et l'influence des commissions (notamment en limitant à six le nombre des commissions permanentes).

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.

Par ailleurs, diverses révisions constitutionnelles et réglementaires ont sensiblement renforcé la place des commissions. Celles-ci tiennent désormais un rôle plus grand en matière législative, disposent de moyens de contrôle de l'action du Gouvernement plus variés et ont vu la publicité de leurs travaux sensiblement améliorée.

☞ Voir également les fiches 29, 30, 31, 32, 35, 38, 44, 45, 46, 52 et 68

Organes de travail essentiels de l'Assemblée nationale, les commissions ont pour fonction principale de préparer le débat législatif en séance publique. En pratique, aucun texte n'est mis en discussion sans avoir au préalable fait l'objet d'un rapport de la commission compétente.

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 est sensiblement plus faible que celui

observé dans les autres parlements de l'Union européenne ; une rupture est ainsi marquée avec la pratique de la IV^e République où l'on comptait 18 commissions ; cette limitation est complétée par une interdiction de fait de créer des sous-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 dispose 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, difficulté de fonctionnement car les commissions permanentes continuent à siéger, frein mis par les commissions permanentes à la constitution d'un organe les dessaisissant d'une part de leurs prérogatives, ralentissement de la procédure législative car la commission spéciale cessant d'exister avec l'adoption du texte dont elle est saisie, a intérêt à en prolonger l'examen).

L'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale fixe la dénomination et les compétences des six commissions, à savoir :

- commission des affaires culturelles, familiales et sociales,
- commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire,
- commission des affaires étrangères,
- commission de la défense nationale et des forces armées,
- commission des finances, de l'économie générale et du Plan,
- commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales et la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire regroupent chacune le quart des effectifs de l'Assemblée nationale (soit environ 145 députés), les quatre autres commissions ayant des effectifs équivalant au huitième de ceux de l'Assemblée.

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, selon le nombre de ses membres, de trois ou quatre vice-présidents et trois ou quatre secrétaires. La commission des finances nomme en outre un rapporteur général.

Toute commission permanente dispose :

- de sa propre salle de réunion ; celle-ci est sonorisée et dispose d'équipements permettant l'enregistrement numérique des débats (garantie essentielle en cas de contestation du compte rendu) ;
- de sa propre équipe de fonctionnaires dirigé par un chef de secrétariat ; à l'Assemblée nationale, il faut signaler que les secrétariats des commissions mobilisent 150 personnes dont 62 administrateurs – contre 16 au début de la V^e République –, soit plus de 60 % de l'effectif total de cette catégorie de 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 2005-2006 :

- 417 réunions d'une durée totale de 626 heures (dont 150 heures consacrées au débat budgétaire),
- 291 auditions (dont 112 de membres du Gouvernement),
- 219 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 nécessité absolue liée aux contraintes de l'ordre du jour). Mais ce principe est très difficile à respecter, surtout depuis que l'institution de la session unique (en 1995) a concentré sur trois jours (mardi, mercredi et jeudi) la séance publique. 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. Il s'écoule rarement plus de trois semaines entre l'adoption d'un projet de loi par le Conseil des ministres et son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée. Le temps imparti à la commission, et plus particulièrement à son rapporteur, est donc souvent très bref.

C'est ce qui explique que, sauf rare exception, la commission procède à une seule audition (celle du ministre chargé de la présentation du projet de loi), le rapporteur ayant au préalable organisé des réunions de travail avec toutes les parties intéressées (représentants syndicaux, organisations professionnelles, experts et personnalités qualifiées, etc.).

3. – SAISINE DES COMMISSIONS

a) *Commission spéciale ou commission permanente ?*

L'article 85 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que le Président de l'Assemblée saisit la commission spéciale désignée à cet effet, ou la commission permanente compétente au moment du dépôt d'un texte (projet déposé par le Gouvernement ou proposition déposée par les députés).

La constitution d'une commission spéciale est de plein droit si le Gouvernement le demande ou si cette demande est formulée par un ou plusieurs présidents de groupes dont l'effectif global est égal à la majorité absolue des membres de l'Assemblée (toutefois, cette demande ne peut porter sur les projets de lois de finances et ceux portant approbation des traités internationaux).

Dans les autres cas (demande émanant d'une commission permanente, d'un groupe ou de trente députés), la demande de constitution d'une commission spéciale 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 lois sont renvoyés dans la quasi-totalité des cas à une commission permanente (depuis 1988, seuls 14 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 (cas très rare : 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 cinq autres commissions permanentes donnent chaque année leur avis.

Toutefois, hors loi de finances, la procédure de « saisine pour avis » est assez peu utilisée. 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 assez mince ;
- la possibilité désormais 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).

4. – EXERCICE DES COMPÉTENCES DES COMMISSIONS EN MATIÈRE LÉGISLATIVE

a) *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 budget – de cette même commission).

Assisté de fonctionnaires 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.

b) *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). La commission procède ensuite à l'examen du texte, article par article, en examinant tous les amendements (y compris ceux déposés au service de la séance par les députés non membres de la commission). En principe, le Gouvernement peut assister à cet examen, mais, en pratique, cette faculté est très rarement utilisée. Le débat en commission prend fin par un vote sur l'ensemble du texte, le rapport concluant à l'adoption (avec ou sans amendements) du projet de loi ou à son rejet et à un texte d'ensemble dans le cas d'une proposition de loi.

c) *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. En outre, les demandes de suspension de séance, de scrutin public ou de réserve de discussion qu'ils peuvent être amenés à formuler sont de droit.

II. – L’EXTENSION DU RÔLE DES COMMISSIONS PERMANENTES

1. – L’EXTENSION DU RÔLE DES COMMISSIONS DANS LE DOMAINE LÉGISLATIF

a) *La procédure d’examen simplifié*

Une réforme, introduite en 1991 et dont les modalités ont été modifiées en 1998, a institué la procédure d’examen simplifiée (articles 103 et 107 du Règlement de l’Assemblée nationale). Après l’examen selon la procédure habituelle en commission, le débat en séance publique est limité à une courte discussion générale et à l’examen des seuls articles faisant l’objet d’amendements. Cette procédure, à laquelle il est possible de faire opposition en Conférence des Présidents au plus tard la veille de la discussion à 17 heures (elle peut être demandée par le Président de l’Assemblée, le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe), est en fait assez rarement utilisée et principalement pour les projets ratifiant des accords ou conventions internationaux qui, par nature, ne font quasiment jamais l’objet d’amendements. Dans le cadre de cette procédure, l’examen complet du texte ne se fait donc qu’en commission.

b) *La séance mensuelle réservée par priorité à l’ordre du jour fixé par chaque assemblée*

Autre réforme valorisant indirectement le rôle législatif des commissions : l’institution d’une séance par mois réservée par priorité à l’ordre du jour fixé par chaque assemblée (article 48, al. 3, de la Constitution), faculté utilisée par les groupes parlementaires pour faire examiner en séance publique des propositions de loi (la discussion s’engageant sur le texte adopté par la commission) ou des propositions de résolution tendant à créer une commission d’enquête (l’Assemblée adoptant très généralement la position de la commission).

Le pas n’a pas encore été franchi – même si cette question est régulièrement évoquée – de confier un véritable pouvoir législatif aux commissions (comme cela se pratique dans les parlements espagnol ou italien) afin d’alléger la charge de l’Assemblée en séance publique.

2. – 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 dizaine 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 (à titre indicatif, il s'en crée environ 20 chaque année) est dû en particulier au peu de formalisme exigé pour leur constitution.

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. Elle a publié onze rapports au cours de la XII^e législature. 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. La MECSS a publié cinq rapports depuis cette date.

3. – 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.

La délégation pour l'Union européenne rédige, à sa discrétion, des rapports généralement assortis de propositions de résolution sur certains de ces actes.

Les propositions de résolution (y compris celles déposées individuellement par les députés) sont 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, le président d'un groupe ou d'une commission ou le président de la délégation pour l'Union européenne n'a pas demandé son inscription en séance publique, la résolution est considérée comme adoptée, formalisant ainsi la position de l'Assemblée nationale sur la proposition d'acte communautaire.

4. – 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).

Depuis 1994, cette publicité a été renforcée. Les comptes rendus des travaux de toutes les commissions permanentes sont désormais également publiés dans le bulletin des commissions, dont la parution est hebdomadaire pendant la session.

Mais surtout, le bureau d'une commission peut désormais décider d'ouvrir à la presse les réunions au cours desquelles elle procède à des auditions.

Enfin, 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 (qui en pratique ne fait quasiment jamais usage de cette faculté).

L'ORGANISATION DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Fiches

22. Le régime des sessions et des séances
23. La fixation de l'ordre du jour et la Conférence des Présidents
24. Le ministre chargé des relations avec le Parlement
25. Le secrétariat général du Gouvernement
26. Le Règlement de l'Assemblée nationale

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 séances 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 23, 24 et 33

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 tenir au cours d'une session. La

(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.

tenu de jours de séance supplémentaires peut cependant être décidée par le Premier ministre, après consultation du Président de l'assemblée concernée, ou par la majorité des membres de chaque assemblée (dans la pratique, la limite des 120 jours n'a jamais encore été franchie). 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, al. 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 n'est en effet pas tenu de suivre la proposition du Premier ministre ou de la majorité des députés.

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 chambres.

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 XII^e législature, des sessions extraordinaires ont été tenues immédiatement après la clôture des quatre sessions ordinaires de 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005, tandis qu'une session extraordinaire a été convoquée début septembre 2006, 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 séances 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, les commissions et les délégations ;
- 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 Constitution prévoit seulement, à son article 48, qu’une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement et, depuis 1995, qu’une séance par mois est réservée par priorité à l’ordre du jour fixé par chaque assemblée.

L’Assemblée nationale a transcrit cette disposition dans son règlement en prévoyant que « Sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, la séance du mardi matin est réservée aux questions orales sans débat ou à l’ordre du jour fixé par l’Assemblée en application de l’article 48, al. 3, de la Constitution ». Il résulte par ailleurs de la coutume parlementaire qu’en session ordinaire, la première heure de la séance de l’après-midi du mardi et du mercredi est réservée aux questions au Gouvernement. En outre, une deuxième matinée fixée au jeudi est également réservée chaque mois à un ordre du jour déterminé par l’Assemblée.

Pour le reste, l’article 28 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 et 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 10 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.

La fixation de l'ordre du jour et la Conférence des Présidents

Points-clés

La Constitution de 1958 fait du Gouvernement le maître de l'ordre du jour prioritaire des assemblées. La révision constitutionnelle du 4 août 1995 a néanmoins ouvert une brèche dans cette règle, puisqu'elle a instauré une fois par mois une séance dont l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

En pratique, l'ordre du jour est arrêté au sein d'un organe spécialisé : la Conférence des Présidents.

☞ Voir également les fiches 20, 24, 42, 43, 44 et 51

I. – LE PRINCIPE : LE GOUVERNEMENT EST MAÎTRE DE L'ORDRE DU JOUR PRIORITAIRE

Aux termes de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement « détermine et conduit la politique de la Nation ». Cette politique se traduisant notamment par l'élaboration de normes juridiques revêtant la forme de projets de loi, il s'ensuit qu'il doit pouvoir soumettre ces projets aux assemblées au moment où il le juge souhaitable, selon le calendrier d'adoption de son programme législatif. D'où l'article 48, al. premier, de la Constitution : « L'ordre du jour des assemblées comporte par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions acceptées par lui ».

Selon la Constitution, le Gouvernement a donc la faculté de déterminer les projets et propositions de loi qu'il désire voir figurer à l'ordre du jour et de fixer l'ordre dans lequel ils seront examinés. Sur cette liste de textes et sur cet ordre, ni l'Assemblée, ni la Conférence des Présidents n'ont à se prononcer.

Ayant le droit de fixer l'ordre du jour prioritaire, 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. Ces modifications sont plus fréquentes en

fin de session, lorsque la prévision est rendue plus difficile en raison du nombre de textes en navette et de la nécessité de coordonner les travaux de l'Assemblée avec ceux du Sénat.

II. – LES EXCEPTIONS AU PRINCIPE

1. – LES LIMITATIONS LIÉES À L'APPLICATION DE RÈGLES DE PROCÉDURE

Aux termes de l'article 46, al. 2 de la Constitution, 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, al. 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. « 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.

2. – LES QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

L'article 48, al. 2 dispose que : « une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ».

En pratique, les séances de questions ont lieu trois fois par semaine à l'Assemblée nationale : deux fois par semaine, les mardi et mercredi après-midi, la première heure de séance est consacrée aux questions d'actualité au Gouvernement tandis que la séance du mardi matin est réservée aux questions orales sans débat.

3. – L'ORDRE DU JOUR RÉSERVÉ

L'article 48, al. 3 de la Constitution dispose que : « une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ».

Inséré par la loi constitutionnelle du 4 août 1995, cet alinéa permet à chaque assemblée de disposer une fois par mois d'une séance consacrée à un ordre du jour librement déterminé par elle-même et pouvant comporter des propositions de loi, des questions, des résolutions, des débats.

Il appartient à la Conférence des Présidents d'arrêter, une fois par mois, la date de ces séances, les demandes d'inscription à l'ordre du jour étant formulées en Conférence, en principe, par le président de la commission saisie au fond ou par un président de groupe. En pratique, depuis l'institution de ces séances, en

octobre 1995, la Conférence des Présidents a décidé d'en réserver l'usage aux groupes politiques.

D'une part, cette décision a conduit à répartir ces séances entre les groupes (d'abord sur la durée de la législature et, depuis octobre 1997, sur la durée de chaque session). Cette répartition est faite en tenant compte de l'importance numérique des groupes, chaque groupe étant assuré d'obtenir au moins une séance par session.

D'autre part, chaque groupe est libre de proposer l'ordre du jour de son choix pour les séances qui lui ont été attribuées. En conséquence, l'ordre du jour de ces séances n'est pas soumis au vote de l'Assemblée ; dès lors que certains ordres du jour sont fixés à l'initiative de l'opposition, on ne saurait demander à la majorité de les approuver.

Enfin, depuis janvier 1998, la Conférence des Présidents a décidé, en accord avec le Gouvernement, que l'ordre du jour de chaque séance pourrait être poursuivi au cours d'une autre séance. Cette dernière décision permet à l'Assemblée de tenir, dans ce cadre, 18 séances par session fixées à l'initiative des groupes politiques ⁽¹⁾.

Afin que cette réforme constitutionnelle puisse produire son plein effet, les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale se sont engagés mutuellement à faire en sorte que leur assemblée examine les propositions de loi adoptées par l'autre chambre et que la navette ne soit pas interrompue.

Cette procédure a connu un réel succès, car elle contribue à la renaissance de l'initiative parlementaire.

Au-delà de l'ordre du jour réservé, l'Assemblée a la possibilité d'inscrire des textes ou des débats à l'ordre du jour en complément de l'ordre du jour fixé par le Gouvernement et dans la limite du temps restant disponible. En pratique, cette disposition n'a plus reçu d'application depuis de très nombreuses années, faute précisément de temps disponible.

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.

(1) On observera qu'à l'Assemblée il y a une séance le matin, une séance l'après-midi et une séance le soir alors qu'au Sénat une séance se déroule sur l'ensemble de la journée. En portant à deux par mois le nombre des séances réservées à un ordre du jour fixé par l'Assemblée, la Conférence des Présidents n'a fait qu'équilibrer les droits de l'Assemblée nationale avec ceux du Sénat.

1. – COMPOSITION

La Conférence des Présidents est composée, outre le Président, des six vice-présidents de l'Assemblée, des six présidents des commissions permanentes et, le cas échéant, des présidents des commissions spéciales si un texte inscrit à l'ordre du jour leur a été renvoyé, du rapporteur général de la commission des finances, des présidents des groupes politiques et du président de la délégation pour l'Union européenne.

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 la semaine en cours et les deux semaines suivantes.

2. – RÔLE

En raison de la priorité constitutionnelle qui est reconnue au Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour, la Conférence des Présidents n'a pas à statuer sur le programme de travail qui lui est présenté et qui constitue « l'ordre du jour prioritaire ». Cependant ces réunions sont l'occasion d'échanges de vues qui peuvent conduire le Gouvernement à des aménagements. Elles permettent aussi de décider de l'organisation de la discussion générale des textes ou des débats inscrits à l'ordre du jour, c'est-à-dire de fixer et de répartir les temps de parole qui seront accordés aux orateurs.

La Conférence des Présidents est également appelée à arrêter, pour la durée de la session, le calendrier des séances mensuelles réservées par priorité à un ordre du jour fixé par l'Assemblée et la répartition de ces séances entre l'ensemble des groupes politiques. Elle organise la discussion des textes ou les débats dont les présidents des groupes demandent l'inscription à l'ordre du jour de ces séances.

Le Règlement donne également compétence à la Conférence des Présidents pour :

- organiser les séances hebdomadaires de questions orales, qu'il s'agisse de la séance des questions orales sans débat ou des deux séances des questions au Gouvernement ;
- élaborer les conditions et la durée de la discussion de la loi de finances annuelle tant pour la première partie de cette discussion que pour l'examen des fascicules budgétaires de la deuxième partie. Elle fixe en particulier la liste et les dates de réunion des commissions élargies qui procèdent à l'examen de certaines des missions de la seconde partie de la loi de finances de l'année ;
- 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.

Enfin, la Conférence des Présidents est informée par le Gouvernement de ses prévisions indicatives à moyen terme ; à cet effet, le ministre chargé des relations avec le Parlement lui communique, à l'ouverture de la session, début octobre, puis, au plus tard, le 1^{er} mars suivant, la liste des affaires dont le Gouvernement prévoit l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée et la période envisagée pour leur discussion.

Le ministre chargé des relations avec le Parlement

Points-clés

Créé sous la IV^e République et institutionnalisé sous la V^e 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 22 et 23

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 essentiellement 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 des vœux des parlementaires.

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 destinées à sélectionner les projets 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 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.

II. – LE MINISTRE CHARGÉ DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT PROGRAMME LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE ET COORDONNE LA PRÉSENCE DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT

1. – IL CONTRIBUE À L'ÉLABORATION DE L'ORDRE DU JOUR

L'article 48 de la Constitution réserve au Gouvernement la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées.

Le ministre chargé des relations avec le Parlement assiste, durant les sessions, 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, le président de la délégation pour l'Union européenne, le rapporteur général de la commission des finances et les présidents des groupes politiques. Il communique à cette occasion l'ordre du jour prioritaire arrêté par le Gouvernement pour les trois semaines suivantes. Au début de chaque session, puis à mi-session environ, il informe la Conférence des Présidents des sujets dont le Gouvernement entend saisir le Parlement et de la période envisagée pour leur discussion.

L'ordre du jour établi par la Conférence des Présidents peut toutefois être modifié à tout moment, 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.

2. – IL S'ASSURE DE LA PRÉSENCE PERMANENTE DU GOUVERNEMENT DANS LES DÉBATS PARLEMENTAIRES

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 qu'il organise pour le Gouvernement en recueillant les questions des parlementaires et en organisant les modalités de la réponse du Gouvernement.

3. – IL SUIV LES DÉBATS

Le ministre 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 (irrecevabilités, vote bloqué, seconde délibération, engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte, procédure d'urgence, etc.).

Le secrétariat général du Gouvernement

Points-clés

Créé en 1935, le secrétariat Général du Gouvernement (SGG) est un organisme administratif léger (ses effectifs comprennent une trentaine 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, ses missions 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.

☞ Voir également les fiches 2 et 3

Source : www.premier-ministre.gouv.fr

Le secrétariat général du Gouvernement est un organisme administratif chargé d'assurer le bon fonctionnement et la régularité de l'action gouvernementale. Depuis 1958, sept secrétaires généraux du Gouvernement seulement se sont succédés à ce poste non politique.

I. – L'ORGANISATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

La contribution du secrétariat général du Gouvernement (SGG) à l'organisation du travail gouvernemental est une pièce maîtresse du dispositif d'élaboration de la prise de décision afin de conduire l'action gouvernementale à son maximum d'efficacité.

Le SGG 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 SGG 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 SGG 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 SGG 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.

Par ailleurs, il 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.

Enfin, une fois que la loi a été votée ou qu'un décret a été adopté, il appartient au SGG 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 SGG a un rôle important puisqu'il est chargé de présenter les observations du Gouvernement sur le recours contre la loi votée. Dans le cas des décrets en Conseil d'État, le SGG vérifie que l'on ne s'est écarté du texte du Conseil d'État que sur des points qui ne font courir au décret aucun risque d'annulation.

Après l'adoption d'une loi, le SGG 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.

Le SGG intervient également 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*.

II. – LE CONSEIL JURIDIQUE DU GOUVERNEMENT

Le SGG a un rôle de conseil juridique à l'égard du cabinet du Premier ministre et des autres ministères.

Les membres du SGG et notamment les chargés de mission examinent la correction juridique et formelle des textes qui passent entre leurs mains.

Le SGG 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 SGG 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 SGG assure la diffusion de la documentation juridique auprès des ministères et rédige notamment les circulaires du Premier ministre relatives à l'interprétation des textes.

III. – LES COMPÉTENCES PARTICULIÈRES DU SGG LORS DE LA FORMATION D'UN NOUVEAU GOUVERNEMENT

Le SGG est un organisme administratif permanent : ses membres ne sont pas remplacés lorsque le Premier ministre quitte ses fonctions.

C'est d'ailleurs au SGG 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).

IV. – 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.

Le Règlement de l'Assemblée nationale

Points-clés

Le Règlement de l'Assemblée nationale constitue sa « loi intérieure ».

Ses dispositions n'ont pas valeur constitutionnelle mais elles doivent être conformes à la Constitution, aux lois organiques prises en 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, il organise le fonctionnement interne de l'Assemblée, précise les procédures de délibération et détermine les règles disciplinaires s'appliquant à ses membres.

C'est au Président de l'Assemblée nationale qu'il appartient de faire respecter le Règlement en s'appuyant en particulier sur les précédents.

En séance, les députés peuvent à tout moment faire un rappel au Règlement.

☞ Voir également les fiches 17 à 51

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 1959. Il constitue l'une des sources du droit parlementaire dont l'importance a cependant été réduite par la rationalisation du parlementarisme mise en place 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 V^e République.

I. – LE RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, UNE 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 III^e République est resté parfaitement valable sous la IV^e République mais 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. Ces règles sont élaborées par les instances de l'Assemblée nationale qui en assurent également l'application. Elles concernent tous ceux qui sont placés sous l'autorité de ces instances, qu'il s'agisse des députés, des personnels ou de ceux qui se trouvent dans les locaux de l'Assemblée (visiteurs, membres du Gouvernement, fonctionnaires de l'exécutif, membres des cabinets ministériels...).

Concernant sa place dans la hiérarchie des normes juridiques, le Conseil constitutionnel a décidé en 1980 que : « les dispositions des règlements des assemblées parlementaires n'ont pas 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.

2. – UNE SOURCE FORTEMENT ENCADRÉE

Les textes qui s'imposent au Règlement de l'Assemblée nationale sont à la fois nombreux et importants par leur contenu.

D'après l'article 61 de la Constitution, le Règlement de l'Assemblée nationale doit être conforme à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a décidé que cette exigence de conformité s'étendait aux dispositions des lois organiques relatives au Parlement prises pour l'application de la Constitution. 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.

Par une décision de 1966, le Conseil constitutionnel a également décidé que l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui a valeur législative simple, s'imposait 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, prévoit en particulier les règles relatives aux commissions d'enquête, aux pétitions et aux délégations parlementaires.

3. – UNE SOURCE CONTRÔLÉE

D'après l'article 61 de la Constitution, « 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 ».

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.

Ce contrôle obligatoire et préalable permet de garantir le respect, par les règlements des assemblées, des textes qui s'imposent à eux au nom de la hiérarchie des normes et qui ont été décrits ci-dessus. Il a été appliqué à 63 reprises entre 1959 et 2006.

Quant à l'étendue de ce contrôle, les professeurs 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, le Règlement de l'Assemblée nationale a été modifié à 30 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 ou encore 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 XII^e 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 et celle, enfin, 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.

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 près de 200 articles répartis en trois titres.

Le titre 1^{er} 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 l'ordre du jour, à la tenue des séances plénières, aux modes de votation et à la discipline.

Le titre 2 traite de la procédure législative et aborde successivement la procédure législative ordinaire, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, et les procédures législatives spéciales (propositions de

référendum, lois organiques, révision de la Constitution, traités et accords internationaux et déclarations de guerre).

Le titre 3 concerne le contrôle parlementaire et décrit les procédures d'information et de contrôle (communications du Gouvernement, questions, commissions d'enquête, contrôle budgétaire...), 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 de justice 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

Il appartient au Président de l'Assemblée nationale de faire respecter les dispositions du Règlement et, 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 arrive fréquemment 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 cinq 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.

LES FONCTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les fonctions législatives

Fiches

27. La loi, expression de la compétence législative du Parlement
28. Le domaine de la loi
29. La procédure législative
30. L'initiative gouvernementale
31. L'initiative parlementaire
32. L'examen des textes en commission
33. La séance plénière
34. Le dossier du Président : cas d'un dossier législatif
35. L'exercice du droit d'amendement
36. L'irrecevabilité financière – article 40 de la Constitution
37. Le contrôle de constitutionnalité des lois
38. L'examen parlementaire des lois de finances
39. L'examen parlementaire des lois de financement de la sécurité sociale
40. La ratification des traités
41. La révision de la Constitution et le Congrès
42. Les votes à l'Assemblée nationale

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 ; elle entraîne ainsi une confusion des pouvoirs puisque l'exécutif se trouve habilité à intervenir dans le domaine normalement réservé au législatif.

☞ Voir également les fiches 28, 29, 30, 31, 37, 40 et 41

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. Dans tous les cas, elle 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.

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.

Les projets ou propositions de loi organique sont soumis à une procédure particulière d'adoption :

- Ils ne peuvent être examinés par la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de 15 jours après leur dépôt.
- 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.

- 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 sortes 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 Parlement dispose d'un délai de 70 jours pour se prononcer (40 jours en première lecture à l'Assemblée nationale, 20 jours en première lecture au Sénat¹). 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.

Soumises en premier lieu à l'Assemblée nationale, elles sont examinées chaque année à l'automne, selon des règles de procédure inspirées de celles des

¹ Le délai prévu par la Constitution est de 15 jours. Mais il a été porté à 20 jours par la loi organique du 22 juin 1971 modifiant l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, dont les termes ont été repris par l'article 40 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Le Conseil constitutionnel a validé cette évolution dans sa décision n° 71-43 DC du 17 juin 1971.

lois de finances : 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 oeuvre 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.

5. – LES LOIS DE PROGRAMME

Les lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale 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 programme 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 toutefois donner lieu à des engagements financiers de l'État. La procédure des lois de plan est cependant tombée en désuétude, la dernière loi de ce type étant celle du 10 juillet 1989 approuvant le X^e plan.

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 NON ADOPTÉES PAR LE PARLEMENT : LES LOIS RÉFÉRENDAIRES

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 – 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.

Le texte soumis au référendum doit porter sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation, ou tendre à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Adoptées au suffrage universel, les lois référendaires échappent au contrôle de constitutionnalité (décision du Conseil constitutionnel du 6 novembre 1962).

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 et 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. À l'expiration du délai mentionné dans la loi d'habilitation votée par le Parlement, les ordonnances ne peuvent, pour les matières relevant du domaine de la loi, plus être modifiées que par la loi.

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.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel et la pratique institutionnelle ont toutefois permis à la loi d'étendre progressivement son domaine.

I. – LA TRADITION RÉPUBLICAINE : LA SUPRÉMATIE ABSOLUE DE LA LOI

Sous la III^e 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 pouvait seulement être modifié 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.

Les constituants de la V^e République ont 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.

La Constitution de la V^e 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.

La loi fixe les règles concernant :

- 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.

Par ailleurs, « la loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- 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 ».

L'article 34 dispose 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 » ; « 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 » ; enfin « des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État ».

L'article 37 en est le complément. 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.

La diversité des sujets relevant de la compétence du législateur, telle qu'elle figure à l'article 34 de la Constitution, est très large. Mais son champ d'intervention n'est plus illimité, comme il l'était sous les Républiques précédentes.

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 désormais exclusivement du domaine réglementaire, de même que le régime des contraventions, sous réserve que les peines prévues ne soient pas privatives de liberté.

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 :

- elle 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 également 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) ;
- elle a relativisé la distinction opérée par l'article 34 de la Constitution entre « fixation des règles » et « détermination des principes fondamentaux » ;
- elle a fortement limité le domaine du règlement autonome.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel empêche le 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 dans des matières « nobles » comme les libertés publiques. Le Conseil constitutionnel a ainsi créé une « incompétence négative » (décision n° 82-132 DC du 16 janvier 1982 *Nationalisations* : « Considérant que, si les articles 4, 16 et 30 de la loi ont pour objet de fixer, dans le cas particulier qu'ils visent, les règles selon lesquelles peuvent intervenir certains transferts, leurs dispositions attribuent aux seuls organes des sociétés nationales un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision soustrait à tout contrôle et d'une telle étendue que les dispositions critiquées ne sauraient être regardées comme satisfaisant aux exigences de l'article 34 de la Constitution »).

Enfin, dans une décision importante du 30 juillet 1982, le Conseil constitutionnel a estimé que la procédure de l'article 61 permettant de déférer devant lui les lois avant leur promulgation pour qu'il se prononce sur leur conformité à la Constitution ne pouvait être utilisée par le Gouvernement pour protéger sa compétence réglementaire.

III. – LA PROTECTION DU DOMAINE DE LA LOI

Elle est assurée par deux procédures.

1. – L'IRRECEVABILITÉ (ARTICLE 41 DE LA CONSTITUTION)

L'article 41 de la Constitution permet au Gouvernement d'opposer pendant le déroulement de la procédure législative l'irrecevabilité aux propositions de loi et aux amendements ne relevant pas du domaine de la loi.

Dans cette situation, le Président de l'assemblée saisie se prononce. En cas de désaccord avec la position du Gouvernement, le Conseil constitutionnel est saisi et statue dans les huit jours.

Cette procédure a été peu utilisée depuis le début de la V^e 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, le Président de l'Assemblée, M. Jean-Louis Debré, a souhaité lui redonner toute sa vitalité. À la demande du gouvernement, il a à deux reprises, en janvier et avril 2005, déclaré irrecevables, 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). On doit aussi souligner que le Président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, déclarait à l'occasion de ses vœux pour l'année 2005 : « il faut désormais lutter plus activement contre les intrusions de la loi dans le domaine réglementaire... Nous portons tous notre part de responsabilité dans ce phénomène qui, depuis les années 1970, a vu la loi se gonfler de textes réglementaires. Peut-être le Conseil constitutionnel doit-il faire son autocritique à cet égard. » Cette déclaration peut laisser envisager une évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en cette matière (*cf. infra*).

2. – LA PROCÉDURE DE LA DÉLÉGALISATION (ARTICLE 37, AL. 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.

Il faut souligner que le Conseil constitutionnel, dans une décision du 21 avril 2005 relative à la loi d'orientation pour l'avenir de l'école, sans revenir sur sa jurisprudence de 1982, a cependant retenu une solution originale pour faire respecter le domaine de la loi : il a décidé que les dispositions réglementaires figurant dans la loi, sans être déclarées contraires à la Constitution, pourraient être modifiées par décret sans que le Gouvernement saisisse au préalable le Conseil, conformément à l'article 37 de la Constitution.

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 ; cette commission est 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 27, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 37, 40, 42 et 43

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 et les lois relatives aux instances représentatives des Français établis hors de France 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 législatives ou des dispositions 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.

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 ; 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. Cette commission peut être une commission constituée spécialement pour l'examen d'un projet ou d'une proposition. Pour la plupart des textes, l'examen est effectué par l'une des six commissions permanentes existant dans chaque assemblée.

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.

La commission saisie d'un texte désigne parmi ses membres un rapporteur chargé de présenter, au nom de celle-ci, un rapport qui sera imprimé et distribué.

Selon la nature du texte soumis à son examen, la conclusion des travaux de la commission est différente :

- les rapports faits sur les projets de loi dont une assemblée est saisie en premier ou sur les textes – projet ou proposition – qui lui sont transmis par l'autre assemblée concluent à l'adoption avec ou sans amendements ou au rejet de ces textes ;
- en revanche, lorsque la commission est saisie d'une proposition de loi de l'un des membres de son assemblée, elle conclut par un texte d'ensemble sur la base duquel cette assemblée sera appelée à délibérer en séance publique.

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.

La Constitution a institué, au profit du Gouvernement, une priorité dans la fixation de l'ordre du jour. Elle laisse à chaque assemblée la possibilité d'adopter, de sa propre initiative, un ordre du jour en complément de celui du Gouvernement mais cette faculté reste théorique compte tenu de l'encombrement

de l'ordre du jour prioritaire. Depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, une séance par mois est cependant réservée, dans chaque assemblée, à un ordre du jour fixé par elle.

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. Cependant, les conditions dans lesquelles cet ordre du jour est établi n'interdisent pas, dans l'intérêt même d'une bonne programmation des travaux, une information préalable des assemblées et notamment de leurs commissions.

Cette concertation s'opère principalement au sein de la Conférence des Présidents.

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 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.

Les députés qui souhaitent s'exprimer interviennent ensuite dans le cadre de la discussion générale qui, le plus souvent, a fait l'objet d'une organisation en Conférence des Présidents. L'organisation consiste dans la fixation d'une durée globale de discussion répartie ensuite entre les groupes politiques en tenant compte de leurs effectifs. Les députés sont inscrits par leur président de groupe et l'ordre de passage des orateurs est déterminé par le Président en respectant une alternance entre les groupes.

Dans cette phase d'examen peut s'intercaler la discussion de motions de procédure— exception d'irrecevabilité, question préalable, motion de renvoi en commission— dont l'adoption, d'ailleurs exceptionnelle, a pour effet d'entraîner le rejet du texte ou la suspension du débat avant même que ne s'engage l'examen détaillé du texte.

- **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, rapporteur au nom de la commission et députés intervenant soit au nom de leur groupe, soit 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, avant l'ouverture de la discussion générale. 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 cinq minutes, dans la discussion d'un article. Après ces interventions, le président de séance appelle les amendements. La parole est donnée à l'auteur de l'amendement, 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.

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 ont la même portée, 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 leur représentant 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).

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 déclaré l'urgence – à provoquer la réunion d'une commission comprenant 7 députés et 7 sénateurs (auxquels s'ajoutent autant de membres suppléants), d'où l'appellation de commission mixte paritaire (CMP).

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 – le plus souvent, des membres des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat auxquelles le texte a été renvoyé au cours des lectures précédentes – 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 au voix n'est, par définition, pas consensuelle) et ont généralement lieu à main levée. La composition de la CMP doit respecter à la fois l'équilibre politique majorité-opposition et l'équilibre Assemblée nationale-Sénat. 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. – 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 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 qui, dans sa forme actuelle, date de 1998. Cette procédure comporte une brève discussion générale (l'intervention du rapporteur est limitée à dix minutes, celle du représentant de chaque groupe à cinq minutes), puis une discussion abrégée des articles : ceux sur lesquels il n'est pas présenté d'amendements ne sont ni appelés, ni mis aux voix ; les amendements et les articles auxquels ils se rapportent sont seuls discutés, étant observé qu'il n'y a pas d'intervention sur les articles, ni droit de réponse à la commission et au Gouvernement pour les amendements.

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 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 17 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 et le retour à la procédure de droit commun pour sa discussion ultérieure.

Par ailleurs, l'article 107 du Règlement institue une procédure encore plus rapide pour les projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international : ceux-ci sont en effet directement mis aux voix, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

2. – LE « VOTE BLOQUÉ »

Le vote bloqué, procédure inscrite dans la Constitution, permet au Gouvernement de demander à l'une ou l'autre assemblée de se prononcer 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 oeuvre 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 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 texte. Cette procédure ne peut pas être mise en oeuvre 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 24 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 promulgation des lois (c'est-à-dire de lui 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, le Président de la République peut 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).

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 et social en particulier).

☞ Voir également les fiches 2, 3 et 6

L'initiative législative constitue un des leviers les plus puissants dont dispose le Gouvernement pour conduire la politique de la Nation conformément à la mission que lui assigne l'article 20 de la Constitution.

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'engagements internationaux).

Ce constat, qui reflète la primauté de l'Exécutif dans les institutions de la V^e République, n'est toutefois pas propre à la France. Il s'explique, dans la plupart des pays, par la capacité d'expertise des gouvernements qui ont à leur disposition une administration aux effectifs nettement plus nombreux et plus spécialisés que le Parlement.

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 et social sur tout projet de loi relevant de son domaine de compétence.

Par ailleurs, l'avis de diverses institutions est requis pour certains textes spécifiques par la Constitution ou la loi. Citons à titre d'exemples :

- l'avis du Conseil économique et social pour les avant-projets de loi de programme à caractère économique ou social ;
- 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.

3. – L'ÉTUDE D'IMPACT

Enfin, conformément à l'article 39 de la Constitution, tout avant-projet est présenté au Conseil d'État. Depuis 1996, l'avant-projet est à ce stade accompagné d'une étude d'impact visant à en évaluer les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires. Cette étude est transmise au Parlement avec le projet définitif.

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 quatre sections administratives (section de l'intérieur, section des finances, section des travaux publics, section sociale), 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 officielle 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, formée de 20 membres, qui examine le texte soumis par le rapporteur sans examen préalable en section. L'usage de cette procédure est plus 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, la jurisprudence du Conseil d'État se fondant largement sur celle du Conseil constitutionnel.

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. Le choix de l'assemblée depositaire est libre (sauf pour certains textes, au premier rang desquels les projets de lois de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, qui doivent être prioritairement examinés par l'Assemblée nationale).

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.

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.

Contrairement au droit d'amendement parlementaire, le droit d'amendement du gouvernement n'est soumis à aucune forme d'irrecevabilité.

En outre, il est également affranchi des délais de dépôt qui sont opposables aux amendements des députés ou des sénateurs.

L'initiative parlementaire

Points-clés

Le processus législatif trouve sa source dans un droit d'initiative qui est susceptible de revêtir *deux formes* : l'initiative des lois à proprement parler, qui s'exerce sous la forme de projets ou de propositions de loi, et l'initiative dérivée, qui s'exerce par référence à ces derniers, et qui constitue le droit d'amendement.

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 27, 28, 29, 30 et 35

I. – L'EXERCICE DU DROIT D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

1. – UN EXERCICE CONCURRENT

Aux termes de l'article 39, al. 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 plan et des lois de programme. C'est enfin, par logique institutionnelle, celui des lois autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux visés à l'article 53 de la Constitution.

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*

Les propositions de loi ne sont soumises à aucun avis préalable (contrairement aux projets de loi) mais leur recevabilité financière est vérifiée au moment du dépôt.

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. Dans ce cas, la cohérence peut être rétablie par la procédure d’examen conjoint de deux ou plusieurs propositions. Une procédure voisine peut être utilisée pour relier des discussions engagées parallèlement à l’Assemblée nationale et au Sénat sur des propositions de loi ayant des objets proches.

c) *Cas particulier des propositions de résolution*

Les résolutions sont des actes non législatifs adoptés par une seule assemblée parlementaire. Le Conseil constitutionnel s’est efforcé dès 1959 de limiter leur champ « à la formulation de mesures et de décisions d’ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline » de l’assemblée « en dehors des seuls cas expressément prévus par les textes constitutionnels et organiques ».

Les propositions de résolutions peuvent porter sur cinq types de sujets :

- la modification du Règlement ;

- la création d'une commission d'enquête ;
- la suspension des poursuites ou la suspension de détention d'un membre du Parlement en application de l'article 26 de la Constitution ;
- la mise en accusation du Président de la République devant la Haute Cour de justice conformément à l'article 68 de la Constitution (il s'agit de la seule proposition de résolution devant être adoptée dans les mêmes termes par les deux chambres) ;
- les actes communautaires comportant des dispositions de nature législative conformément à l'article 88-4 de la Constitution.

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 de celles portant sur les actes communautaires pour lesquelles le passage en séance publique n'est pas systématique).

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.

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.

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, al. premier de la Constitution prévoit en effet que « les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement ».

Le droit d'amendement 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. Ces adjonctions prennent généralement la forme d'amendements portant articles additionnels : ils peuvent ne pas se distinguer, par leur objet, de propositions ou de projets de loi et auraient pu, dans certains cas, être présentés sous cette forme. Il n'est pas exceptionnel de voir reprendre, sous forme d'amendement à un autre texte, le contenu de tout ou partie d'une proposition de loi, voire d'un projet, antérieurement déposés. La question se pose donc de savoir quelles limites s'imposent au droit d'amendement par opposition au droit d'initiative exercé sous forme de proposition.

Le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit une procédure permettant d'opposer l'irrecevabilité aux amendements qui ne s'appliquent pas effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'amendements portant articles additionnels, qui sont proposés « hors du cadre » du projet ou de la proposition de loi. Mais cette procédure, réglée par l'article 98, al. 5, est facultative et d'application rare. La question de leur recevabilité, si elle est posée, est soumise à la décision de l'Assemblée et relève donc d'un jugement d'opportunité de la part de cette dernière plutôt que d'un critère d'appréciation juridique.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a établi, quant à elle, par sa décision n° 86-221 DC du 29 décembre 1986, une distinction, reprise plusieurs fois depuis lors, entre le droit d'initiative, prévu à l'article 39, al. premier et le droit d'amendement, prévu à l'article 44, al. premier de la Constitution. Selon cette jurisprudence, le droit d'amendement est le « corollaire » de l'initiative législative : le Conseil en concluait que les adjonctions ou modifications introduites au texte en discussion ne sauraient, sans méconnaître la Constitution, ni être « sans lien » avec ce dernier, ni « dépasser, par leur objet et leur portée, les limites inhérentes au droit d'amendement ». Depuis, le Conseil constitutionnel a renoncé à ce dernier critère pour ne faire référence qu'à celui du lien entre le texte et les amendements.

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 1^{er} 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 81, al. 3 du Règlement, à une délégation du Bureau de l'Assemblée : la délégation refuse le dépôt de celles qui sont irrecevables ou, plus précisément, de celles dont l'irrecevabilité « est évidente ».

Pour les amendements, 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, al. 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 92, al. premier 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 encourageant 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, al. 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 peut opposer l'irrecevabilité ». La procédure d'application de l'irrecevabilité législative qui résulte de cette disposition présente des caractères qui l'opposent à celle de l'irrecevabilité financière.

- En premier lieu, la recevabilité législative n'est pas systématiquement contrôlée au moment du dépôt des propositions et des amendements parlementaires. S'agissant d'un dispositif destiné à protéger le champ du domaine réglementaire défini par l'article 37, al. premier de la Constitution, il appartient en effet au Gouvernement et à lui seul d'engager – s'il l'estime utile – la procédure qui permet d'en assurer le respect. L'invocation de l'irrecevabilité a donc toujours lieu, de ce fait, après la mise en distribution de l'initiative concernée : dans la pratique suivie à l'Assemblée nationale, elle est généralement opposée en Conférence des Présidents (c'est-à-dire lorsque l'inscription à l'ordre du jour est envisagée) s'il s'agit d'une proposition de loi. S'il s'agit d'un amendement, l'irrecevabilité est opposée, le plus souvent, au moment de l'appel de sa discussion en séance publique.

- En deuxième lieu, l'article 41 de la Constitution, comme l'article 93 du Règlement de l'Assemblée nationale qui en précise les conditions d'application, ne prévoient qu'une seule et unique autorité pour se prononcer sur l'opposition, quels que soient l'initiative concernée et le moment où l'irrecevabilité est invoquée : il s'agit d'une prérogative du Président de l'Assemblée nationale, qui statue personnellement dans tous les cas, la consultation du président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ou d'un membre de son bureau désigné à cet effet n'étant qu'éventuelle. Il y aura donc lieu, si le Président de l'Assemblée nationale n'est pas en mesure de prendre position sur-le-champ, de suspendre la discussion.
- En troisième lieu, la portée de la décision prise par le Président de l'Assemblée nationale n'est pas la même selon les cas.
 - S'il estime que l'irrecevabilité est opposée à bon droit, l'irrecevabilité est admise de ce fait même, ce qui suffit à faire obstacle à la discussion ou à l'interrompre si elle est engagée.
 - En cas de désaccord avec le Gouvernement – c'est-à-dire si le Président de l'Assemblée nationale n'admet pas l'irrecevabilité –, le Conseil constitutionnel est appelé à statuer dans un délai de huit jours, en application de l'article 41, al. 2 de la Constitution. Il y a donc lieu de suspendre la discussion jusqu'à la décision du Conseil qui, dans ce cas, a la particularité d'intervenir en cours de procédure législative.

Le maniement de l'irrecevabilité législative se révèle donc, au total, assez lourd : de fait, son usage s'est progressivement raréfié. De plus, le Gouvernement dispose toujours, en cas d'insertion d'une disposition de caractère réglementaire dans une loi, de la possibilité d'en demander le « déclassé » au Conseil constitutionnel, en application de l'article 37, al. 2 de la Constitution, et de recouvrer ainsi le pouvoir de la modifier par décret.

L'autonomie du pouvoir réglementaire par rapport au pouvoir législatif ne présente donc pas un caractère absolu : comme l'indique le Conseil constitutionnel, les procédures spécifiques destinées à assurer la protection du domaine réglementaire contre les empiétements éventuels de la loi présentent un caractère facultatif. Il en résulte que les incursions du législateur dans le domaine réglementaire ne sont pas frappées par nature d'inconstitutionnalité et que les auteurs d'une saisine présentée en application de l'article 61, al. 2 de la Constitution, ne sauraient se prévaloir du caractère réglementaire d'une disposition pour en obtenir l'annulation.

On observe, cependant, pour mettre un terme à l'inflation législative, notamment due à l'adoption de nombreuses dispositions réglementaires dans les lois, une volonté de redonner vie à l'irrecevabilité législative. Le Président de l'Assemblée nationale l'a, en effet, opposée à deux reprises au cours de

l'année 2005. Quant au Conseil constitutionnel, les déclarations de son président peuvent laisser envisager une évolution de sa jurisprudence, déjà manifestée par un déclassement d'office de dispositions réglementaires, dans la loi d'orientation pour l'avenir de l'école, dans le cadre de la procédure du contrôle de constitutionnalité prévue par l'article 61 de la Constitution.

L'examen des textes en commission

Points-clés

Les projets et propositions de loi déposés devant l'Assemblée nationale sont, dans la grande majorité des cas, renvoyés à l'examen d'une des six 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, notamment pour examiner les textes ayant un caractère transversal au regard des compétences des commissions permanentes.

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'être 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. Ses délibérations 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.

Des séances supplémentaires sont organisées pour que la commission puisse se prononcer, avant la discussion des articles, 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 doit présenter à la commission un rapport d'information sur la parution des textes d'application nécessaires.

☞ Voir également les fiches 21 et 29

I. – LA DÉTERMINATION DE LA COMMISSION COMPÉTENTE

Les projets de loi et, après examen de leur recevabilité, 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.

1. – LA COMMISSION SAISIE AU FOND

Cette commission peut être, soit une commission spécialement constituée pour examiner un texte donné, soit une des six commissions permanentes de l'Assemblée nationale.

a) *Constitution d'une commission spéciale*

À la lecture de l'article 43 de la Constitution, la création d'une commission spéciale semble être la règle et le renvoi à une commission permanente l'exception. En réalité, c'est une commission permanente qui est saisie dans la très grande majorité des cas, la formule de la commission spéciale étant généralement réservée aux textes ayant un objet par nature transversal.

D'un point de vue formel, il ressort des articles 30, al. 2 et 31 du Règlement de l'Assemblée nationale que la constitution d'une commission spéciale est de droit lorsqu'elle est demandée soit par le Gouvernement, soit par un ou plusieurs présidents de groupes représentant la majorité absolue des membres de l'Assemblée, et qu'elle peut être demandée par un président de commission permanente, un président de groupe ou au moins trente députés. Une telle demande est 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 fixé à 57 membres, le nombre de députés appartenant à une même commission permanente ne pouvant par ailleurs dépasser 28 (article 33 du Règlement de l'Assemblée nationale).

b) *Renvoi à une commission permanente*

À défaut de constitution d'une commission spéciale, le texte est renvoyé à la commission permanente compétente.

Le Président de l'Assemblée procède à ce renvoi 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, al. 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.

2. – LES POSSIBILITÉS DE SAISINE POUR AVIS

L'article 87 du Règlement de l'Assemblée nationale permet aux commissions permanentes de se saisir pour avis de tout ou partie d'un projet de loi, d'une proposition de loi ou d'un crédit budgétaire : en ce qui concerne le projet de loi de finances initiale, il est d'usage que les cinq commissions permanentes autres que la commission des finances, obligatoirement saisie au fond en application de l'article 39 de la loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF), émettent un avis sur les crédits des ministères 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.

Il peut arriver dans les faits que la commission saisie au fond accepte de sous-traiter à la commission saisie pour avis une partie du texte : dans cette hypothèse, la première ne dépose pas d'amendement sur cette partie et adopte ceux de la seconde. En l'absence d'un tel accord, les amendements de la commission pour avis viennent en concurrence avec ceux de la commission au fond.

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.

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. 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 d'une commission peut alors, après consultation de celle-ci, organiser par les moyens de son choix la publicité des auditions auxquelles elle procède, notamment en permettant à la presse ou au public d'y assister (article 46, al. 3 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 séance de la commission concernée.

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 (mais il est rare qu'ils fassent usage de ce droit), ainsi que les membres d'autres commissions (en particulier les auteurs d'amendements) et, le cas échéant, l'auteur de la proposition examinée (article 86, al. 5 du Règlement) et les rapporteurs des commissions saisies pour avis (article 87, al. 3 du Règlement).

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 auxquels elle a donné lieu tiendront lieu de discussion générale.

Dans les autres cas, après une discussion générale ouverte par l'exposé du rapporteur, la commission examine les articles du texte, assortis des amendements présentés par le rapporteur, les autres membres de la commission ainsi que, éventuellement, si le dépôt a eu lieu à temps, par des députés extérieurs à la commission ou par le Gouvernement. La commission 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 cependant variable selon la nature des textes soumis à son examen.

En effet, si les amendements qu'elle adopte sur une proposition de loi sont immédiatement intégrés au texte qui sera examiné en séance publique sous cette forme modifiée, l'article 42 de la Constitution prévoit que, pour les projets de loi, l'Assemblée ne discute pas sur la base du texte amendé par la commission (comme c'était le cas sous les Républiques précédentes), mais sur celle du texte

proposé par le Gouvernement ou transmis par le Sénat. Les propositions faites par les commissions prennent donc la forme d'amendements, soumis aux mêmes règles de recevabilité financière et aux mêmes conditions d'examen que ceux des groupes ou des députés individuels.

En pratique, les amendements de la commission bénéficient cependant d'un traitement privilégié, en ce sens que leur taux d'adoption est très élevé et nettement supérieur à celui des autres amendements d'origine parlementaire (il s'établit à environ 60 % contre 15 % pour les amendements provenant des députés de la majorité et 1 % pour ceux dont les auteurs appartiennent à l'opposition), l'Assemblée étant naturellement encline à suivre les conclusions de sa commission.

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, y compris pour les motions de procédure (exception d'irrecevabilité et question préalable) présentées à l'occasion de la discussion générale des textes de loi.

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, 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) est très rarement invoqué : l'article 43 du Règlement prévoit qu'il peut l'être par le tiers des membres présents, mais ne s'applique plus à la séance suivante, qui ne peut toutefois être tenue moins de trois heures après.

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 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 non adoptés par la commission ;

- le cas échéant, deux 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 ; l'autre établissant la liste des textes susceptibles d'être abrogés ou modifiés à l'occasion de l'examen de la nouvelle législation.

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 (article 91, al. 10 du Règlement de l'Assemblée nationale).

4. – LES AUTRES RÉUNIONS POSTÉRIEURES À L'ADOPTION DU RAPPORT

Il existe trois 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, al. 8 du Règlement) ;
- dans l'intérêt de la discussion, et, le cas échéant, à la demande de la commission saisie au fond, le président de séance peut décider le renvoi à cette commission d'un ou plusieurs articles et des amendements qui s'y rapportent (article 95, al. 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 – sur les dispositions renvoyées.

5. – PUBLICITÉ DES TRAVAUX DES COMMISSIONS

Il est établi pour chaque réunion de commission, un compte rendu détaillé faisant état des débats et des votes de la commission. Ces comptes rendus sont

désormais accessibles sur le site Internet de l'Assemblée nationale, à la rubrique « Travaux en commission ».

Il est par ailleurs rappelé que les commissions ont la faculté d'organiser des auditions ouvertes à la presse ou au public.

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.

L'article 86, al. 8 du Règlement, introduit en 2004, a donné un cadre réglementaire à cette fonction d'évaluation. Six mois après l'entrée en vigueur de la loi, le rapporteur ou, à défaut, un autre membre de la commission, doit présenter un rapport faisant le point sur la sortie des décrets et directives d'application nécessaires. 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.

La séance plénière

Points-clés

La séance plénière constitue le 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.

La séance plénière est aussi appelée « séance publique » témoignant ainsi 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, Gouvernement, rapporteurs, députés.

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 17, 20, 21, 22, 23, 24, 34, 35, 42, 43, 47, 51, 67 et 71

« La séance est ouverte... ». Par ces mots prononcés par le président de séance, commence à l'Assemblée nationale la 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 et contrôler l'action du Gouvernement.

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, al. premier de la Constitution).

La séance est, à l'exception de certains travaux des commissions, la seule phase de la procédure législative qui soit publique. 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 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 chaînes de télévision depuis 1994, des images de la séance publique, l'ouverture du site Internet de l'Assemblée nationale et la création d'une chaîne parlementaire de télévision, 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 par l'article 26 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale. Peuvent assister à la séance publique, sous réserve de 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, al. 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 par deux documents :

- 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 ;
- le compte rendu analytique officiel est établi séance par séance, mis en ligne sur le site de l'Assemblée nationale au fur et à mesure de son élaboration, polygraphié rapidement, assemblé et distribué à l'intérieur de l'Assemblée dans un délai de deux à trois heures après la fin du débat. Il « donne une relation fidèle et complète mais condensée des débats ».

b) L'établissement des comptes rendus

Ces documents sont établis par deux services différents « sous l'autorité du Président et du Secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence ».

Chargés du compte rendu intégral, 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 maladroites 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 (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.

Une fois qu'il est définitivement établi, le compte rendu intégral d'une séance est diffusé (en moyenne dans un délai de 24 heures) sur le site Internet de l'Assemblée et transmis par voie informatique au *Journal officiel* qui en assure l'impression.

Chargés du compte rendu analytique, les secrétaires des débats utilisent les bureaux situés au pied de la tribune de l'orateur. Ils se relaient à raison d'un quart d'heure par prise et disposent, celle-ci effectuée, d'une heure et demie pour

restituer, sous forme condensée, les propos des orateurs. Après relecture par un réviseur, le compte rendu analytique est envoyé, au fur et à mesure de son élaboration, à l'imprimerie du service des comptes rendus et affiché page par page à proximité de l'hémicycle. Il est disponible en totalité et fait l'objet d'une distribution aux députés, aux journalistes et aux services dans les heures qui suivent la séance. Le public peut se le procurer à la Boutique de l'Assemblée.

Le compte rendu intégral et le compte rendu analytique sont diffusés sur le site Internet de l'Assemblée nationale à la rubrique « Travaux en séance ».

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, la délégation pour la communication, chargée de veiller 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 et en application de l'article 18 de la Constitution.

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 ⁽¹⁾. Sous l'autorité du Président de l'Assemblée nationale, les présidents des groupes 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 considérées comme 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 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 ».

⁽¹⁾ Ce nombre sera porté à 579 en 2012 avec l'élection de deux députés supplémentaires, respectivement, dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

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 respecter 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, puis des communications officielles adressées par le Premier ministre. 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, le Président dispose de renseignements sur le temps de parole écoulé fournis par un dispositif de chronométrage. En cas de désordre, il peut faire sonner la cloche installée à sa droite, ou 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 dépendre, en effet, la qualité de la rédaction sinon la cohérence interne des lois adoptées.

4. – LES PRÉSIDENTS ET LES RAPPORTEURS DES COMMISSIONS

La séance publique est le stade ultime de la procédure parlementaire. Les présidents des commissions, les rapporteurs qu'elles désignent ont un rôle essentiel en séance publique. Une place leur est spécialement réservée, le « banc des commissions ».

En fait, l'examen d'un projet de loi commence par l'audition du Gouvernement puis celle du rapporteur de la commission saisie au fond et l'examen d'une proposition de loi par celle du rapporteur puis celle du Gouvernement.

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 les positions adoptées par la commission. 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 ; 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 d'exposer 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.

Lorsque la Conférence des Présidents a décidé de limiter la durée d'une discussion en attribuant un temps déterminé à chaque groupe, ils répartissent ce temps entre les orateurs qu'ils désignent. Pendant la séance proprement dite, 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.

6. – LE GOUVERNEMENT

Au premier rang des travées, à côté de celui des commissions, se trouve le « banc des ministres ».

Le Gouvernement est systématiquement présent 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.

Dans la pratique, la majorité des textes examinés par l'Assemblée nationale sont d'origine gouvernementale. Déposés par le Premier ministre en application de l'article 39 de la Constitution, ils sont présentés par un ministre « chargé d'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 texte. 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 en permanence 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, al. 3), opposition de l'irrecevabilité législative (article 41), opposition à la discussion

des amendements qui n'ont pas été préalablement soumis à la commission (article 44, al. 2), « vote bloqué » sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui (article 44, al. 3).

III. – LE DÉROULEMENT DU DÉBAT

La date et l'heure de séance sont déterminées par des dispositions constitutionnelles et réglementaires. Sa physionomie dépend de la nature du débat auquel elle est consacrée. Dans la plupart des cas, elle se conclura par un vote de l'Assemblée. Le régime des sessions et des séances détermine le temps de la séance publique.

La discussion d'un texte législatif en séance s'organise en plusieurs phases :

- la discussion générale dans laquelle interviennent le ministre intéressé puis le rapporteur de la commission saisie au fond, puis le cas échéant le rapporteur de la commission saisie pour avis, et enfin les députés inscrits selon un ordre de passage prédéterminé ;
- l'examen des éventuelles motions de procédure : exception d'irrecevabilité, question préalable, motion de renvoi en commission (les deux premières avant la discussion générale et la dernière après celle-ci) ;
- la discussion des articles et des amendements qui s'y rattachent ;
- les éventuels retours devant la commission (lorsque celle-ci l'estime nécessaire ou, le cas échéant, lorsque l'Assemblée ordonne de procéder à une seconde délibération de tout ou partie du texte) ;
- les explications de vote ;
- le vote.

Les interventions relèvent de deux types principaux : les interventions d'ordre général et celles portant sur les articles et amendements en discussion.

1. – LES INTERVENTIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

Les interventions d'ordre général (lors de séances consacrées à des débats politiques ou lors de la discussion générale de textes législatifs), le plus souvent prononcées de la tribune, se déroulent dans les conditions suivantes :

- dans la plupart des cas, la Conférence des Présidents organise les débats : elle 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 proportionnel corrigé, conformément au Règlement, de façon à garantir un temps minimum aux groupes les moins importants ;

- chaque président de groupe fait ensuite connaître, dans le délai que lui impartit la présidence, le nom des orateurs qu'il désigne pour le débat considéré 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 ensuite 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 proprement dite, le Président est chargé de veiller au respect par chaque intervenant du temps qui lui est attribué. Pour mieux maîtriser leur temps de parole, les députés qui s'expriment à la tribune disposent, pour leur part, d'une « réglette », suite de petits plots lumineux qui s'allument toutes les dix secondes au fur et à mesure que s'écoulent les cinq dernières minutes de leur intervention.

Jusqu'à une date récente, le temps dont disposait un député pour défendre une motion de procédure – une exception d'irrecevabilité, dont l'objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à la Constitution, une question préalable dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer ou une motion de renvoi en commission – n'était pas limité, si bien que la défense de telles motions pouvait être utilisée comme une technique d'obstruction. Depuis la modification du Règlement intervenue en juin 2006, la durée de cette intervention a été abaissée à trente minutes maximum en première et deuxième lectures et ne peut excéder un quart d'heure au cours des lectures ultérieures, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

2. – LES INTERVENTIONS SUR LES ARTICLES ET LES AMENDEMENTS

L'examen des articles des projets ou des propositions de loi et 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 cinq minutes au maximum. L'Assemblée passe ensuite à la discussion des amendements sur l'article.

Peuvent alors prendre la parole pour cinq 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.

Bien que cette phase du débat soit très réglementée, elle 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.

3. – LES VOTES

À l'exception des votes pour les nominations personnelles, qui ont lieu au scrutin secret, 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 ;
- par scrutin public à la tribune ; ce vote est de droit dans deux cas : lorsque la responsabilité du Gouvernement est engagée en application de l'article 49, al. 1 et 2 de la Constitution ou 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). Pour en accélérer le déroulement, ce vote peut avoir lieu dans les salons voisins de l'hémicycle, ce qui permet d'ouvrir plusieurs bureaux de vote. Cette pratique est devenue systématique depuis quelques années.

IV. – LES QUESTIONS

Aux termes de l'article 48, al. 2 de la Constitution, « une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ».

Les procédures de questions, par le dialogue qu'elles permettent, ont profondément renouvelé les modalités du contrôle parlementaire. Elles ont d'ailleurs pour une large part, inspiré le système « questions – réponses » introduit dans la discussion de la loi de finances annuelle et qui permet de passer au crible la gestion d'un département ministériel.

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 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 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 déclaration d'urgence, du projet de loi, adopté par le Sénat, (intitulé).

Tout **dossier législatif** commence par une **formule d'appel** du texte à l'ordre du jour.

Cette formule contient des informations sur la procédure (déclaration d'urgence par exemple) et sur le niveau de lecture.

LES PAROLES

La parole est à M. le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

(M. X)

.....

(45')

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 indicatif, puisque le Gouvernement a un droit inconditionnel de parole (Art. 31 Constitution)



La parole est à Mme Z, rapporteure de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

.....

(25')

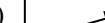
La parole est ensuite donnée au rapporteur de la commission saisie au fond. Quand l'Assemblée discute d'une proposition de loi, il est de tradition de faire intervenir le rapporteur avant le ministre.

Le temps des rapporteurs est fixé en fonction de la durée de la discussion générale arrêtée par la Conférence des Présidents.

Ce temps est impératif.

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 PREMIÈRES MOTIONS : EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ ET QUESTION PRÉALABLE

J'ai reçu de M. et des membres du groupe... une question préalable

J'ai reçu de M. et des membres du groupe... une exception d'irrecevabilité

**EXCEPTION
D'IRRECEVABILITÉ**

Avant l'ouverture de la discussion générale, deux motions, l'exception d'irrecevabilité et la question préalable, 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 5', pour explication de vote.

La motion est ensuite mise aux voix.

LA DISCUSSION GÉNÉRALE

M. X, Rap	
M. X, Pdt	
<hr/>	
INSCRITS	
M. SOC	15'
M. UMP	10'
M. CR	20'
M. UDF	10'

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 »).

À la fin de la discussion, il est habituel que le ministre demande à répondre aux intervenants.

PAROLE AU MINISTRE ?

MOTION DE RENVOI

J'ai reçu de M. et des membres du groupe... une motion de renvoi en commission

**MOTION DE RENVOI
EN COMMISSION**

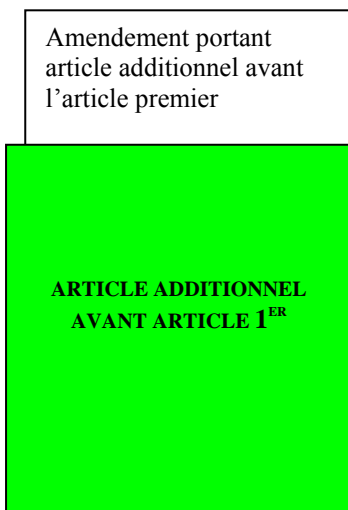
Après la discussion générale, une troisième motion de procédure, la motion de renvoi en commission, peut être discutée et mise aux voix.

Cette motion est également présentée sous une chemise de couleur bleue.

Elle est discutée selon les mêmes modalités que les deux autres motions.

L'EXAMEN DES ARTICLES

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 peuvent s'inscrire sur les amendements portant article additionnel présentés par le Gouvernement ou la commission.

Voir, ci-après, les modalités de discussion et de mise aux voix des amendements.

L'ARTICLE SANS INSCRIT ET SANS AMENDEMENT



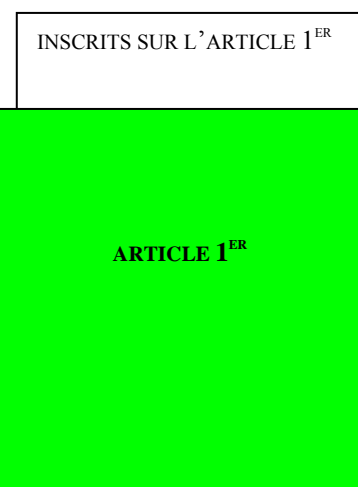
En l'absence d'inscrit et d'amendement, l'article est directement mis aux voix.

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 »

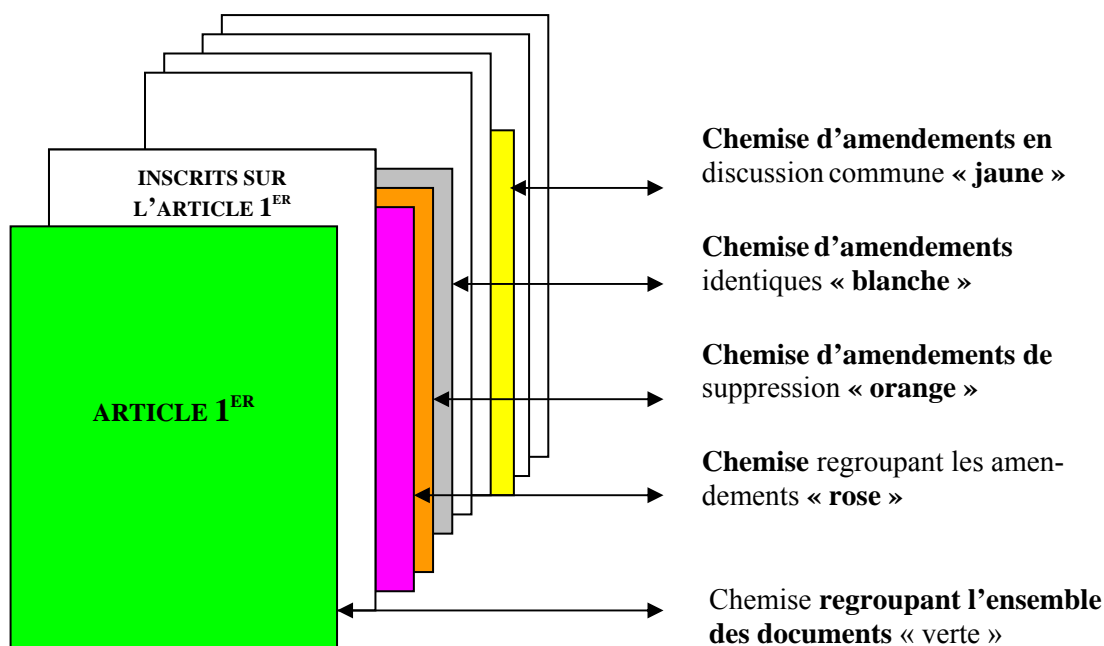
L'ARTICLE AVEC INSCRITS ET / OU AMENDEMENTS



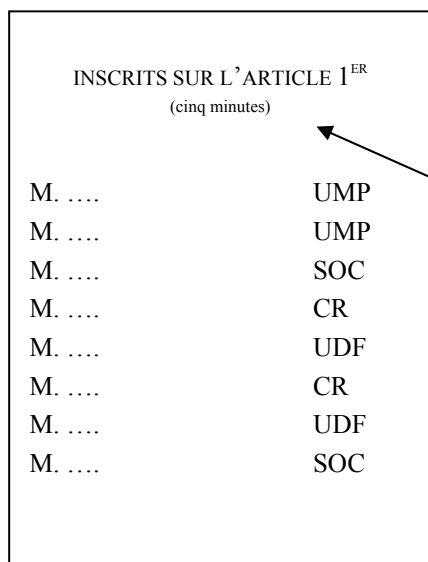
S'il y a des inscrits et/ou des amendements, la base est placée sous une chemise verte qui comporte tout ou partie des documents suivants :

- 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 ;
- et, le cas échéant, une formule de mise aux voix de l'article.

Voir 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.

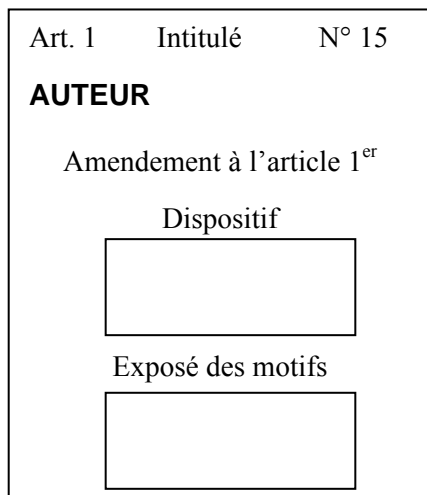
Ils peuvent le faire jusqu'au dernier moment et alors même que la discussion sur l'article a commencé, mais avant l'appel du premier amendement.

Chaque député dispose de 5'. Ce temps est impératif.

Le Gouvernement, s'il désire intervenir, est invité à le faire après les orateurs pour éviter une double intervention (exposé liminaire et réponse aux orateurs intervenus sur l'article).

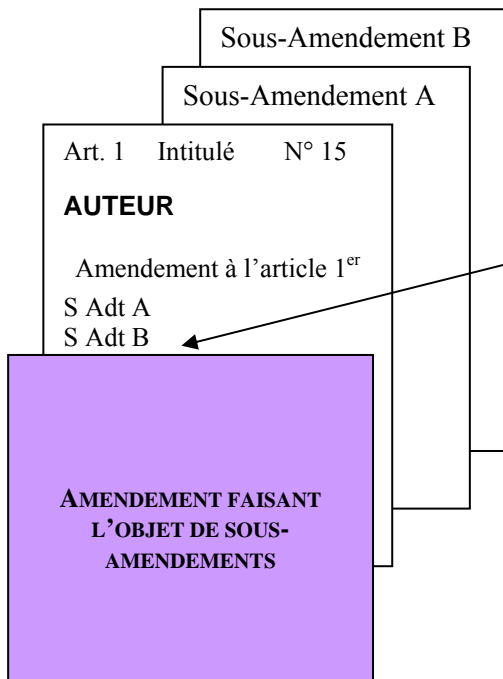
Après que deux orateurs d'opinion contraire sont intervenus, la clôture de cette phase de discussion peut être proposée à l'Assemblée qui statue par un vote sans débat ne pouvant donner lieu à scrutin public.

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 5', 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.
- Après ces interventions, l'amendement est mis aux voix. Les débats sur les amendements étant limités, il ne peut y avoir d'explication de vote sur les amendements.

AMENDEMENT AVEC DES SOUS-AMENDEMENTS

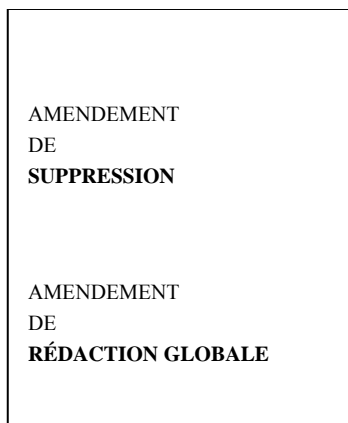


Dans le dossier, l'amendement et les sous-amendements sont regroupés sous une chemise violette.
Dans tous les cas, mention manuscrite de leur existence est portée sur l'amendement lui-même.

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



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* ».

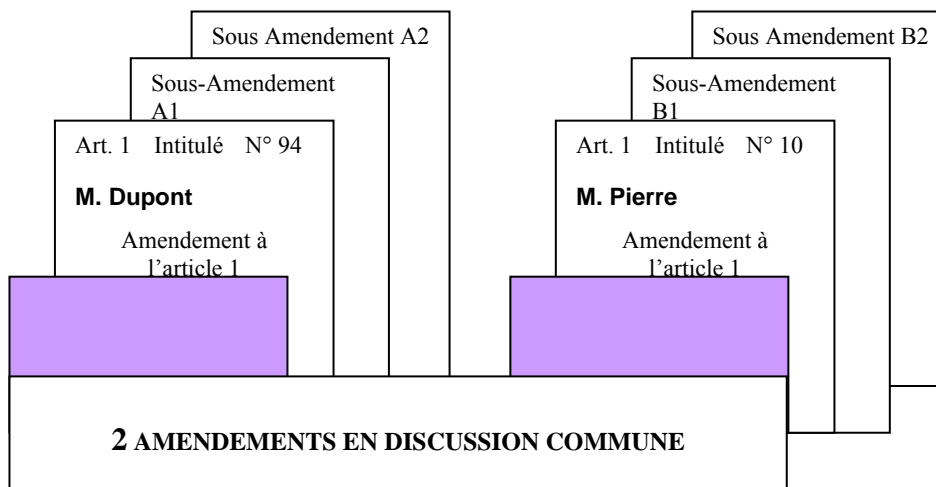
Cas d'adoption d'un amendement de rédaction globale :

Si un tel amendement est adopté, les autres amendements déposés sur l'article n'ont plus d'objet ; ils « tombent ».

Le Président indique :

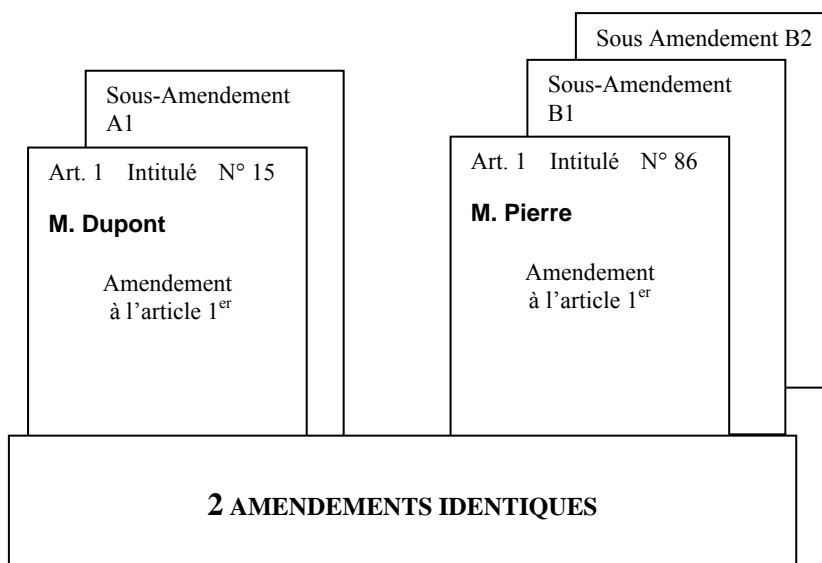
« *L'amendement est adopté, l'article... est ainsi rédigé* ».

Il n'y a donc pas lieu de mettre aux voix l'article après l'adoption de tels amendements.



Amendements en discussion commune :

1. M. Dupont, auteur de l'amendement le plus « éloigné » du texte de base
2. M. Pierre
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 et A2
6. Vote sur l'amendement n° 94 de M. Dupont
7. Si **adoption** de l'amendement n° 94, l'amendement n° 10 tombe
8. Si **rejet** de l'amendement n° 94, discussion et mise aux voix successives des sous-amendements B1 et B2
9. Vote sur l'amendement n° 10 de M. Pierre



Amendements identiques :

1. M. Dupont, auteur de l'amendement déposé en premier, sous réserve du droit de priorité du Gouvernement et de la commission
2. M. Pierre
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. Dupont et n° 86 de M. Pierre

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 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.

LA RÉSERVE

Toutefois, 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. 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 dont la rédaction finale a des incidences sur celle de l'article réservé.

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** de un ou plusieurs des articles adoptés en première délibération. La demande est de droit à la demande de la commission ou du gouvernement.

Des amendements sont déposés sur ces articles. 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

Seul un orateur par groupe est autorisé à intervenir dans les **explications de vote** et 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.

Dans ce cas, la parole leur est donnée avant les orateurs des groupes qui peuvent s'inscrire jusqu'au dernier moment et alors même que cette phase de discussion a déjà commencé. Il ne peut y avoir aucune intervention entre les explications de vote et le vote.

Le vote sur l'ensemble a souvent lieu au scrutin public.

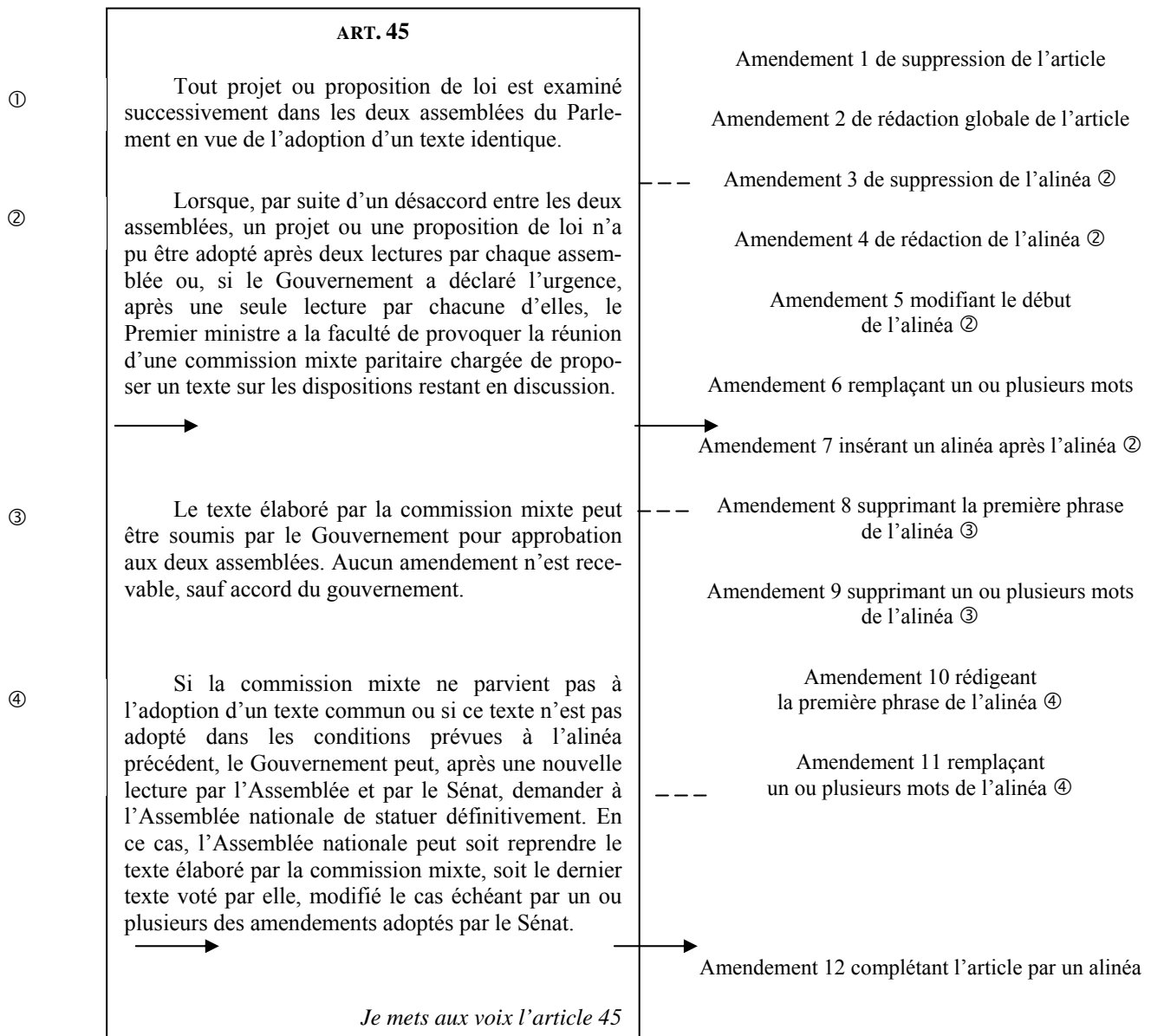
La Conférence des Présidents peut décider de son report à une date fixée par elle, en accord avec le Gouvernement. Les votes reportés donnent lieu à scrutin public. Le moment retenu est, en général, le mardi après-midi, juste après la séance des questions au gouvernement (pratique dite du vote solennel).

EXPLICATIONS DE VOTE (cinq minutes)

M. Pierre	UDF
M. Dupont	UMP
Mme Paul	CR
M. André	SOC

Je mets aux voix l'ensemble
du projet de loi.

ANNEXE :
PRINCIPES DE CLASSEMENT DES AMENDEMENTS ET EFFET DE LEUR ADOPTION



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 1 fait tomber tous les autres amendements, l'article est supprimé.
- L'adoption de l'amendement 2 fait tomber tous les autres amendements, l'article est ainsi rédigé.
- L'adoption de l'amendement 3 fait tomber l'amendement 4.
- L'adoption de l'amendement 8 fait tomber l'amendement 9.
- L'adoption de l'amendement 10 fait tomber l'amendement 11.

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 ; plus de 20 000 sont ainsi déposés annuellement aujourd'hui contre 2 000 en 1970.

Partagé avec le Gouvernement, ce droit, bien que libre et illimité, est toutefois strictement encadré par des dispositions constitutionnelles 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 permettant une organisation claire des débats et favorisant l'expression de toutes les opinions.

☞ Voir également les fiches 29 à 34 et 36

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 la forme d'expression principale du droit d'initiative des députés.

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 ».

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 en a fait progressivement l'instrument privilégié des manœuvres d'obstruction.

Le principe général, affirmé par le Conseil constitutionnel, est que le droit d'amendement s'exerce librement au stade de la première lecture. 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

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 proscrie 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 (ce qui autorise les parlementaires à refuser par exemple la création d'un impôt nouveau).

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 1^{er} 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 48 missions de l'État (dont 10 interministérielles) et 168 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 signaler que le contrôle de la recevabilité financière des amendements s'exerce dans des conditions sensiblement différentes dans les deux assemblées :

- à l'Assemblée nationale, ce contrôle s'exerce *a priori*, au moment du dépôt des amendements en vue de la séance publique ; en application de l'article 98, al. 6 du Règlement, le Président de l'Assemblée nationale refuse le dépôt d'un amendement qu'il juge non conforme aux prescriptions constitutionnelles ; dans le doute, il peut consulter le président ou le rapporteur général de la commission des finances ; en pratique, les amendements sont jugés irrecevables par le président de la commission des finances (qui agit donc par délégation de pouvoirs du Président de l'Assemblée nationale) et ne sont ni distribués, ni, en conséquence, discutés (en revanche, la discussion et le vote des amendements irrecevables sont

généralement acceptés au niveau des débats en commission, même si le président de chaque commission est habilité à prononcer l'irrecevabilité – article 86, al. 4) ;

- au Sénat, l'irrecevabilité tirée de l'article 40 de la Constitution ne faisait pas l'objet d'un contrôle préalable et devait être invoquée en séance publique pour pouvoir être prononcée par le président de la commission des finances ou son représentant, de sorte que les amendements irrecevables faisaient l'objet d'une discussion voire d'un vote. Le Sénat a mis fin à cette pratique après la décision du 14 décembre 2006 du Conseil constitutionnel réaffirmant le caractère absolu de l'irrecevabilité et la nécessité d'un « contrôle effectif et systématique au moment du dépôt ».

2. – LE CONTRÔLE DE LA RECEVABILITÉ LÉGISLATIVE DES AMENDEMENTS

L'article 41 de la Constitution permet au Gouvernement d'écarter les amendements qui relèvent du domaine du règlement et non du domaine de la loi. Cette irrecevabilité peut être opposée avant ou pendant la discussion de l'amendement en séance publique. La décision revient formellement au Président de l'Assemblée nationale, qui peut consulter le président de la commission des lois. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée nationale, ce dernier saisit le Conseil constitutionnel. Dans la pratique, cette irrecevabilité a connu un réel déclin, étant rappelé que le Gouvernement a la possibilité, lorsqu'une disposition réglementaire a été adoptée dans un texte de forme législative, d'en demander le déclassement au Conseil constitutionnel (article 37, al. 2 de la Constitution). Il semble qu'elle soit susceptible d'être remise à l'ordre du jour, puisque, conformément à la volonté du Président de l'Assemblée nationale, plusieurs cas d'application ont été constatés depuis 2005.

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, il est nécessaire de prévoir une date limite pour le dépôt de ces derniers.

À l'Assemblée nationale, les amendements des députés doivent être déposés au plus tard :

- soit la veille de la discussion du texte à 17 heures, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents ;
- soit au début de la discussion générale, en cas de défaut de mise à disposition du rapport par voie électronique quarante-huit heures avant le début de la discussion.

Des délais particuliers sont prévus pour l'examen de la deuxième 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 17 heures, ceux présentés aux articles non rattachés au plus tard la veille à 17 heures.

Après l'expiration des délais susvisés, restent recevables les sous-amendements, les amendements du Gouvernement et des commissions saisies au fond ou pour avis, 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*

Le Règlement de l'Assemblée nationale énonce que les amendements et les sous-amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition de loi concernée.

En théorie, l'Assemblée peut statuer sur ce chef d'irrecevabilité ; en pratique, cette procédure est très rarement mise en œuvre ; en revanche, le Conseil constitutionnel censure régulièrement des dispositions qu'il juge « dépourvues de tout lien avec l'objet du texte soumis au Parlement ».

En ce qui concerne les sous-amendements, ils doivent également ne pas contredire le sens de l'amendement et ne peuvent être eux-mêmes sous-amendés.

c) *Restriction liée à l'examen en commission*

En application de l'article 44, al. 2 de la Constitution, le Gouvernement peut s'opposer à la discussion des 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 législatifs 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, ou pour rectifier une erreur matérielle.

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, al. 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, al. 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) Restrictions liées à la mise en œuvre de procédures d'adoption contraignantes

Les restrictions dont il est ici question sont la conséquence logique de l'existence de procédures d'adoption contraignantes exprimant le « parlementarisme rationalisé » voulu par les pères de la Constitution de 1958 :

- En application de l'article 44, al. 3 de la Constitution, le Gouvernement peut 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.

- L'article 49, al. 3 de la Constitution, permet au Gouvernement d'obtenir l'adoption sans vote d'un texte par l'Assemblée nationale s'il engage sa responsabilité à cet effet. En pratique, le Gouvernement détermine là encore librement les amendements qu'il entend incorporer au texte sur lequel il engage sa responsabilité.

f) Restrictions liées à la nature du texte discuté

On rappellera que, compte tenu de leur nature, ne peuvent être amendés les textes annexés aux projets de loi autorisant leur ratification, les motions visant à soumettre à référendum certains projets de lois, 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 présentation de sous-amendements oraux en séance est parfois tolérée, mais le président de séance demande généralement à leur auteur de lui faire parvenir un texte écrit, afin d'éviter toute ambiguïté sur la portée du sous-amendement.

Tout amendement comporte un dispositif qui localise et énonce l'insertion, la suppression ou la modification proposée et un exposé sommaire, qui décrit brièvement l'objectif de l'amendement.

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 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. On notera que les amendements acceptés par la commission après la réunion consacrée à l'examen du rapport restent des

amendements personnels et ne deviennent pas des amendements de la commission.

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 non soutenus ne sont pas soumis au vote) ;
- le rapporteur ou le président de la commission saisie au fond, qui rappelle la position de la commission ;
- le Gouvernement ;

- le cas échéant, le rapporteur ou le président de la commission saisie pour avis ;
- éventuellement, un orateur d'opinion contraire.

L'amendement est ensuite mis aux voix par le président de séance qui rappellera le sens de l'avis exprimé par le Gouvernement et la commission.

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. Insertions et compléments

- 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. Articles additionnels

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE N, INSÉRER L'ARTICLE SUIVANT : « ... ».

L'irrecevabilité financière : 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 une 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 lois de finances, la loi organique du 1^{er} août 2001 a atténué la sévérité de cette restriction en autorisant les parlementaires à opérer des transferts entre les programmes d'une même mission sans augmenter le montant total des crédits de celle-ci.

☞ Voir également les fiches 35 et 38

L'article 40 de la Constitution 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, issue d'une longue tradition, est un des éléments constitutifs du « parlementarisme rationalisé » qui caractérise les institutions de la V^e République.

I. – LA PROCÉDURE

1. – LES AMENDEMENTS EN SÉANCE

Aux termes de l'article 98, al. 6 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, le président de la commission des finances est devenu le juge unique de la recevabilité financière, ses avis étant toujours suivis par le Président de l'Assemblée.

L'amendement déclaré recevable est imprimé et distribué. Quant à l'amendement déclaré irrecevable, étant refusé au dépôt, il n'est ni imprimé, ni distribué et ne peut être mis en discussion.

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'irrecevabilité a un caractère absolu et elle doit faire l'objet d'un contrôle « effectif et systématique au moment du dépôt » (décision du 14 décembre 2006).

2. – LES AMENDEMENTS EN COMMISSION

L'article 86, al. 4 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que l'irrecevabilité au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution est appréciée, pour les amendements déposés en commission, par le président de la commission concernée. En pratique, l'irrecevabilité n'est pas toujours prononcée et il n'est pas rare de voir prononcée, au stade du dépôt en séance, l'irrecevabilité d'un amendement pourtant adopté par une commission.

3. – LES PROPOSITIONS DE LOI

En application de l'article 81, al. 3 du Règlement de l'Assemblée nationale, l'appréciation de leur recevabilité est confiée à une délégation du Bureau de l'Assemblée chargée de refuser le dépôt d'une proposition de loi uniquement dans le cas où « son irrecevabilité au sens de l'article 40 est évidente ». Cette délégation a toujours fait preuve d'une grande mansuétude, notamment en acceptant la compensation de charges, afin de ne pas brider l'initiative parlementaire, le dépôt d'une proposition étant avant tout destiné à faire connaître une volonté politique plutôt qu'à se traduire un jour dans le droit positif.

En outre, et conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'irrecevabilité d'une proposition de loi, déclarée à tort recevable au moment du dépôt, peut au cours de la procédure législative être soulevée « à tout moment » par le Gouvernement ou par un député ou encore par le bureau de la commission des finances (article 92, al. premier du Règlement de l'Assemblée nationale). En pareil cas, il appartient au bureau de la commission des finances de se prononcer sur la recevabilité.

II. – LES PRINCIPES GÉNÉRAUX : CHAMP D’APPLICATION ET BASE DE RÉFÉRENCE

1. – LE CHAMP D’APPLICATION

L’article 40 de la Constitution vise les ressources et les charges publiques. Entrent dans son champ d’application les ressources et les charges de l’État, des collectivités territoriales et des divers régimes d’assistance ou de sécurité sociale (hormis les régimes complémentaires).

Par ailleurs, l’article 40 est applicable aux établissements publics à caractère administratif et à la plupart des établissements publics industriels et commerciaux, mais ne concerne en principe pas les entreprises publiques et les organismes de formation professionnelle et de logement social.

2. – LA BASE DE RÉFÉRENCE

La base de référence est le terme de comparaison choisi pour apprécier le « coût » d’un amendement, c’est-à-dire la perte de recettes ou l’aggravation de charge qu’il entraîne.

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, en principe, dans le sens le plus favorable à l’initiative parlementaire.

III. – L’INTERDICTION RELATIVE DE DIMINUER DES RESSOURCES PUBLIQUES

L’utilisation du pluriel à propos des ressources dans le texte de l’article 40 de la Constitution autorise la compensation d’une perte de recette par l’augmentation d’une autre recette. En revanche, une diminution de ressource ne peut être compensée par une réduction de dépense, c’est-à-dire une mesure d’économie, l’article 40 interdisant toute réduction des ressources publiques.

Pour que l’irrecevabilité soit opposable aux amendements, il faut que la perte de recette soit certaine et directe. La pratique parlementaire qualifie de « gage » la compensation qui doit accompagner une disposition entraînant une perte de recette pour que l’amendement qui la propose soit recevable. La compensation doit bénéficier aux mêmes collectivités ou organismes que ceux qui perçoivent la ressource faisant l’objet de la diminution. Il n’est donc pas possible, par exemple, de compenser une perte de ressource subie par l’État par une majoration des impôts perçus par les collectivités territoriales.

En principe, le gage doit être réel et la recette qui en résulte doit pouvoir être effectivement perçue. En pratique, il est admis que le gage puisse consister en la création d'un impôt nouveau ou la majoration du taux d'un impôt existant « à due concurrence » de la perte de recette ainsi compensée. Cette tolérance facilite le travail des rédacteurs d'amendements et l'imprécision juridique qui en résulte est sans conséquence, le gouvernement ayant pris l'habitude de « lever », c'est-à-dire supprimer le gage avant l'adoption d'un amendement qu'il a décidé d'accepter ou auquel il a renoncé à s'opposer.

IV. – L'INTERDICTION ABSOLUE D'AUGMENTER UNE CHARGE PUBLIQUE

Pour être interdite par l'article 40 de la Constitution, la création ou l'aggravation de la charge doit être une conséquence directe et certaine du dispositif, même si elle n'est qu'éventuelle ou si elle génère, à terme, des recettes ou des économies.

Ne sont donc pas concernées les charges de gestion, conséquences indirectes d'un dispositif ayant pour effet un accroissement des frais de fonctionnement d'une personne publique. De même, les dispositions non normatives, comme les demandes de rapports, sont toujours recevables financièrement.

L'interdiction de la compensation en matière de charge est générale et absolue. 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 dans le domaine des recettes.

V. – L'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 AUX AMENDEMENTS SUR LES PROJETS DE LOI DE FINANCES

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les conditions d'application de l'article 40 aux amendements portant sur les projets de lois de finances ont été précisées et assouplies.

Tirant les conséquences de la nouvelle présentation des crédits budgétaires désormais regroupés par mission comportant plusieurs programmes, l'article 47 de la loi organique 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 transferts de crédits entre les programmes d'une même mission sans augmenter le montant global de cette dernière.

Cet assouplissement sensible ne concerne que les amendements chiffrés relatifs aux crédits, les autres dispositions des projets de lois de finances restant soumises aux règles décrites ci-dessus. 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.

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article 47 de la loi organique du 1^{er} 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.

La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a prévu un régime de recevabilité financière similaire pour ces projets de loi. Elle prévoit 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 frappe aussi d'irrecevabilité les amendements qui remettent en cause la compétence exclusive de la loi de financement pour régir certaines matières seulement.

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, saisi par le Président de la République, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale et, depuis la révision constitutionnelle de 1974, 60 députés ou 60 sénateurs. Les lois organiques et les règlements des assemblées parlementaires font l'objet d'une saisine obligatoire.

Ce contrôle s'effectue entre l'adoption et la promulgation de la loi, selon une procédure écrite, inquisitoriale et secrète.

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 lorsque les articles non conformes sont « séparables » de l'ensemble du dispositif.

Enfin, le Conseil constitutionnel peut déclarer des dispositions législatives conformes sous certaines réserves d'interprétation.

☞ Voir également les fiches 5, 24, 27 et 28

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 constitutionnels (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 des anciens hommes politiques, des hauts fonctionnaires et des juristes.

2. – LE PRÉSIDENT

Le Président de la République nomme en outre le président du Conseil constitutionnel parmi ses membres. N'importe quel membre peut être désigné, mais le Président de la République désigne le plus souvent un membre 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. Dans la pratique, les anciens Présidents ont peu siégé. Deux anciens Présidents de la IV^e République, Vincent Auriol et René Coty, ont siégé par intermittence jusqu'en 1962. Le général de Gaulle n'a pas siégé. M. Valéry Giscard d'Estaing n'a siégé qu'à partir de juin 2004. Les incompatibilités de fonction s'appliquant également aux membres de droit du Conseil constitutionnel, M. Valéry Giscard d'Estaing n'a pas pu siéger avant la fin de son dernier mandat électoral, en avril 2002.

4. – LE STATUT DES MEMBRES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les membres nommés 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 constitutionnels 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.

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 constitutionnels 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 DES LOIS ORDINAIRES (ARTICLE 61, AL. 2 DE LA CONSTITUTION)

Seules les lois votées par le Parlement sont concernées, le Conseil constitutionnel s'étant déclaré deux fois incompétent en ce qui concerne les lois votées par référendum.

Le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de la République, le Premier ministre, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale 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.

La Constitution n'organise aucun contrôle après promulgation. Toutefois, depuis une décision du 25 janvier 1985, le Conseil admet 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 ».

Le Conseil constitutionnel 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).

2. – 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.

3. – LE CONTRÔLE OBLIGATOIRE (ARTICLE 61, AL. 1 DE LA CONSTITUTION)

Les lois organiques avant leur promulgation et les règlements des assemblées (Assemblée nationale, Sénat, Congrès) font l'objet d'une saisine obligatoire du Conseil constitutionnel par le Premier ministre.

III. – LE CONTENU ET L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS

1. – LE CONTENU DES DÉCISIONS

La procédure est écrite et inquisitoriale. Bien que le texte de la saisine depuis 1983 et les observations du secrétaire général du Gouvernement depuis 1984 soient publiés au *Journal officiel*, elle reste essentiellement secrète. Elle permet un débat contradictoire entre les saisissants et le secrétariat général du Gouvernement, chargé de défendre la loi.

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 constitutionnel 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).

L'examen parlementaire des lois de finances

Points-clés

Encadrées par des règles constitutionnelles complétées par la loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF), les conditions d'examen des lois de finances par l'Assemblée nationale se distinguent nettement de celles des autres projets de lois. Mobilisant un grand nombre de députés, le débat budgétaire reste un moment fort de la vie parlementaire.

☞ Voir également les fiches 35, 36 et 46

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 1^{er} 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, art.1^{er}).

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, art. 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, art. 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, art. 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 2007) comprend 34 missions regroupant 132 programmes découpés en 620 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 routière, sécurité civil, 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 budgétaire dont l'organisation, au printemps, a été consacrée par la LOLF (art. 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 d'urgence une règle applicable de droit aux projets de loi de finances.

Le délai ainsi prévu se décline (LOLF, art. 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 (LOLF, art. 39).

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. – UN EXAMEN APPROFONDI PAR LES SIX COMMISSIONS PERMANENTES

La loi organique (LOLF, art. 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 cinq 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, plus de quarante 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, art. 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, art. 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 cinq 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, plus de cinquante avis budgétaires sont ainsi publiés.

3. – 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).

Le débat en séance publique occupe en général 5 jours de séance.

La discussion de la deuxième partie n'obéit pas en revanche aux règles habituelles. Après avoir fixé dès le mois de juin la durée globale du débat, la Conférence, sur proposition de la commission des finances, détermine en septembre la liste des missions dont l'examen se déroulera en commission élargie et 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 XI^e 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 environ 150 heures en séance publique au débat budgétaire.

4. – LA NAVETTE PARLEMENTAIRE ET LA PROMULGATION DE LA LOI

La procédure d'urgence 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 réglementaire et de déterminer le nouvel équilibre budgétaire qui en résulte.

Certains collectifs peuvent, notamment en cas d'alternance politique, traduire un changement plus profond de la politique fiscale et budgétaire.

L'examen de ces textes par l'Assemblée nationale se distingue peu de celui d'un projet de loi ordinaire, sous réserve de l'obligation d'adopter la première partie avant d'entamer l'examen de la seconde.

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 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte (LOLF, art. 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. En 2006, et pour la première fois, l'Assemblée nationale a été en mesure d'examiner le projet de loi de règlement dès le mois de juin.

L'examen parlementaire des lois de financement de la sécurité sociale

Points-clés

Les lois de financement de la sécurité sociale conduisent depuis maintenant dix 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 27, 35, 36, 44 et 46

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 discuté.

Les règles spécifiques qui leur sont applicables résultent de la loi organique du 22 juillet 1996, modifiée par la loi 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 peut 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) et les organismes concourant à leur financement : fonds de solidarité vieillesse (FSV) et fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA). 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

Depuis la loi organique du 2 août 2005, une des particularités des lois de financement de la sécurité sociale est de comporter des tableaux d'équilibre. 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 (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'un certain nombre d'annexes. Parmi elles, trois annexes présentent un intérêt particulier : l'une identifie l'impact financier des mesures nouvelles proposées ; une 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.

Les projets de loi de financement de la sécurité sociale prévoient, de plus, l'approbation de deux rapports : 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 sur quatre années.

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. Ce débat s'engage sur la base d'un rapport présenté par le Gouvernement.

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 sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale – ainsi que ses deux rapports annexes – 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.

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 d'urgence applicable de droit à l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

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 lois 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 culturelles, familiales et 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 Plan se saisit pour avis.

Au premier trimestre de chaque année, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales désigne quatre 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 et de la branche vieillesse. 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 envoient des questionnaires au Gouvernement afin de préparer l'examen du projet de loi de financement. La commission des affaires culturelles, familiales et sociales peut 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 et à l'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS).

Les travaux relatifs au projet de loi de financement de la sécurité sociale débutent par l'audition du Premier président de la Cour des comptes au cours du mois de septembre.

Après l'audition des ministres, la commission des affaires culturelles, familiales et 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'amendements à examiner (220 pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007).

Les quatre rapporteurs rédigent chacun un tome du rapport consacré au projet du loi ; un tome supplémentaire comporte le tableau comparatif (dispositions initiales, projet de loi et amendements adoptés) ainsi que la liste des 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 la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale suive l'adoption de la première partie du projet de loi de finances.

La discussion en séance publique occupe en général quatre 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 en cinq sous-objectifs au moins, fait l'objet d'un vote unique.

4. – LA NAVETTE PARLEMENTAIRE ET LA PROMULGATION DE LA LOI

La procédure d'urgence s'appliquant de droit, le projet de loi de financement fait donc l'objet, après sa première 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. 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.

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 29, 41 et 52

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, donc sans intervention du Parlement, « 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. Lorsque qu'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 XII^e 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 OIT relatives aux gens de mer en 2003.

La procédure 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.

II. – L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit la possibilité de recourir à une procédure d'examen simplifié 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. – LA 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 n'est 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. – LES 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.

La révision de la Constitution et le Congrès

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 à 22 révisions constitutionnelles d'importance inégale.

☞ *Voir également les fiches 2 et 27*

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 reprises.

Dans les premières années de la V^e République, l'article 11 de la Constitution qui prévoit la possibilité de recourir au référendum dans des cas limitativement énumérés, a été également utilisé 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 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. 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 interrompre la navette en demandant la réunion d’une commission mixte paritaire, ni 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.

Il faut souligner que 19 lois constitutionnelles adoptées depuis 1958, en application de l'article 89, ont été approuvées par le Congrès, une seule ayant été soumise à référendum (réduction à 5 ans du mandat présidentiel).

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 1^{er} mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution.
 - Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} 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.

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.

☞ Voir également la fiche 33

I. – CARACTÈRE PERSONNEL DU VOTE

L'article 27 de la Constitution proclame le caractère personnel du vote des parlementaires et proscrie 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 cependant longtemps été détournées par la technique du vote électronique, chaque député disposant d'une clef personnelle qu'il laissait 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 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 ou à la tribune.

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 les positions de chaque député par groupe politique, est affichée à l'entrée de la salle des séances. Cette analyse est publiée au *Journal officiel*, en annexe au compte rendu de la séance.

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 pupitre 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, proposition de réunion de la Haute Cour pour juger d'un manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat 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, al. 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, al. 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 peut avoir lieu au moyen d'une urne électronique placée sur la tribune des orateurs. Les huissiers procèdent à un appel nominal et les députés montent à la tribune à l'appel de leur nom. Ils introduisent un bulletin blanc (Pour), bleu (Contre) ou rouge (Abstention) et, éventuellement, un bulletin pour leur délégant. 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 est disponible dans les minutes qui suivent. Là aussi, l'analyse est publiée au *Journal officiel*.

Le vote est ouvert pendant une heure, délai ramené à 30 minutes pour les motions de censure.

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.

Au cours de l'année 2006, 144 scrutins ordinaires ont eu lieu, dont 14 votes solennels et 2 sur des motions de censure qui se sont déroulés 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.

2. – LE CONTRÔLE DES VOTES

Cette tâche incombe théoriquement aux secrétaires du Bureau (le Règlement de l'Assemblée nationale exige la présence d'au moins deux d'entre eux en séance). En leur absence (ou en cas d'avis partagé des deux secrétaires), le président de séance décide.

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.

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 siège effectivement pourvus).

Lorsqu'un vote ne peut avoir lieu, faute de quorum, la séance est suspendue et le scrutin est reportée d'au moins une heure. 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

43. La mise en cause de la responsabilité du Gouvernement
44. Le rôle des commissions permanentes en matière de contrôle du Gouvernement
45. Commissions d'enquête et missions d'information créées par la Conférence des Présidents
46. Les missions d'évaluation et de contrôle
47. Les questions
48. Le contrôle de l'application des lois
49. Les offices parlementaires
50. Les délégations parlementaires
51. La place de l'opposition

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, al. premier) couramment dénommé question de confiance ;
- le dépôt d'une motion de censure à l'initiative des députés (article 49, al. 2) ;
- l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte (article 49, al. 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 51

La V^e 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 les caractéristiques des régimes parlementaire, 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 Gouvernement, 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.

I. – L'ARTICLE 49, AL. 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.

La Conférence des Présidents organise les débats (elle fixe ainsi le temps global attribué à chaque groupe politique, chaque groupe disposant, sauf décision contraire de la Conférence et quelle que soit son importance numérique, de trente minutes pour son orateur principal). Le débat peut être suivi d'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 de la salle des séances, solution désormais retenue pour accélérer le déroulement du scrutin.

2. – LA PRATIQUE

Dans les débuts de la V^e République, les premiers gouvernements, soucieux de marquer qu'ils tenaient leur légitimité de leur seule nomination par le Président de la République, n'ont pas systématiquement sollicité la confiance de l'Assemblée lors de leur entrée en fonction. Il s'agissait d'établir qu'il n'y avait plus d'investiture du Gouvernement par l'Assemblée. Par ailleurs, sous la IX^e législature, de 1988 à 1993, l'absence d'une majorité absolue à l'Assemblée a empêché les trois gouvernements successifs – Michel Rocard, Edith Cresson et Pierre Bérégovoy – d'engager leur responsabilité devant l'Assemblée nationale

sur leur programme. 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, al. premier a été utilisé 31 fois.

II. – L'ARTICLE 49, AL. 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, al. 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 48 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. La priorité gouvernementale sur l'ordre du jour ne peut donc faire obstacle à la discussion d'une motion de censure ;
- seuls les députés favorables à la motion de censure participent au scrutin (qui a lieu à la tribune ou dans les salons voisins de la salle des séances et est ouvert pendant 45 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 de la République 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 interrompant l'ordre du jour fixé par le Gouvernement.

III. – L'ARTICLE 49, AL. 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 texte en discussion devant elle, suivie de celle des députés de riposter par le dépôt d'une motion de censure.

Pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 49, al. 3 de la Constitution, une délibération préalable du Conseil des ministres est requise.

La décision du Premier ministre entraîne la suspension immédiate pour 24 heures de la discussion du texte sur lequel la responsabilité du Gouvernement est engagée. Si aucune motion de censure n'est déposée pendant ce délai (ou si ultérieurement la motion est rejetée), le texte est considéré comme adopté. L'éventuelle motion de censure est discutée et votée dans les mêmes conditions que celles présentées « spontanément » par les députés.

Cette procédure qui permet d'adopter un texte sans qu'un vote ait eu lieu sur le texte lui-même, peut être regardée comme « le développement ultime » du parlementarisme rationalisé. Elle correspond à la logique suivante : si l'Assemblée – et donc la majorité – soutient le Gouvernement, ou au moins n'est pas prête à le renverser, elle doit lui donner les moyens de sa politique en permettant l'adoption d'un texte qu'il juge précisément essentiel à cette politique.

La procédure d'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte peut être mise en œuvre lors de toutes les lectures de celui-ci.

2. – LA PRATIQUE

L'usage de l'article 49, al. 3 de la Constitution, a été variable depuis 1958. Peu fréquent au début de la V^e 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. Il est ainsi devenu l'arme ultime contre l'obstruction.

À titre d'exemple, sous la IX^e législature (1997-2002), cette disposition n'a pas été utilisée par le Gouvernement. Sous la XII^e législature (2002-2007), le Gouvernement a eu recours à cette disposition une seule fois, pour faire aboutir, en première lecture, l'examen du projet de loi sur l'égalité des chances.

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 tant grâce aux pouvoirs d'investigation dont disposent ses rapporteurs spéciaux que par 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 récemment constituée auprès de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Les commissions permanentes jouent enfin un rôle croissant dans le contrôle de l'application des lois, en suivant notamment la parution des textes réglementaires nécessaires.

☞ *Voir également les fiches 21 et 46*

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 diverses 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 parfois le Premier ministre. Le Règlement prévoit par ailleurs que ces auditions peuvent être publiques et/ou ouvertes à la presse (article 46, al. 3). 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 restreinte (affaires étrangères, défense). En 2006, les six commissions permanentes ont entendu 294 personnes (dont 112 membres du Gouvernement).

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 projet 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 (environ 20 rapports sont ainsi publiés annuellement). Ces rapports ne doivent contenir aucun texte à soumettre au vote 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 1^{er} 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. À cet effet, elles désignent 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 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, 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 L'APPLICATION DES LOIS

L'article 86, al. 8 du Règlement 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, le député qui en a été le rapporteur ou, à défaut, un autre député désigné à cet effet par la commission compétente, présente à celle-ci 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 son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois ».

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'a jamais été inscrite dans la Constitution.

Associées aux crises du régime sous les III^e et IV^e Républiques, elles ont été dotées, sous la V^e 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.

Enfin depuis 2003, la Conférence des Présidents peut créer des missions d'information temporaires, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale.

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 commission d'enquête. 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 qui dispose d'un mois à compter de la distribution du texte pour présenter son rapport (mesure visant à éviter qu'une demande de création de commissions d'enquête ne soit « enterrée »). 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.

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 publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion » ; cette exigence n'est pas très contraignante en pratique.

Par ailleurs, l'ordonnance du 17 mars 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, 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 prévoie la désignation des commissaires au scrutin majoritaire, un compromis a toujours permis de respecter la proportionnelle des groupes. Cette pratique a été entérinée par la réforme de 1994 qui a institué les mêmes modalités que pour la désignation des membres des

commissions permanentes, c'est-à-dire sur la base des candidatures établies par les groupes politiques.

Les commissions d'enquête comprennent au maximum 30 membres qui élisent au scrutin secret un bureau – composé obligatoirement d'un président, de 2 vice-présidents et de 2 secrétaires – et un rapporteur. La fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre du groupe auquel appartient le premier signataire de la proposition de résolution ou, en cas de pluralité de propositions, de la première déposée, sauf si ce groupe fait connaître au Président de l'Assemblée sa décision de ne revendiquer aucune des deux fonctions.

Si le rapporteur, dont le rôle est essentiel, appartient toujours à la majorité parlementaire (à deux exceptions près : les deux commissions sur les sectes créées en 1996 et en 2003), le président, qui joue également un rôle important (il a le pouvoir de convocation de la commission, de direction de ses travaux et doit veiller à ce que ces derniers n'empiètent pas, le cas échéant, sur des affaires judiciaires en cours), appartient, le plus souvent depuis 2003, à l'opposition (commissions d'enquête sur la canicule, la fiscalité locale, et l'affaire dite « d'Outreau »).

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.

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.

- 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 auditions (souvent très nombreuses) 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. Elle peut également recourir à l'assistance technique d'experts.

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 aussi 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.

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.

Si les conclusions ne constituent pas, par elles-mêmes, des décisions, la publication des rapports et l'écho donné aux travaux dans les médias incitent le Gouvernement à accepter certaines suggestions, ou le placent vis-à-vis de l'opinion dans une quasi-obligation d'agir lorsque le domaine est sensible.

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 XII^e 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 physique et mentale des mineurs.

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 et sur l'assurance maladie).

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 une alternance majorité/opposition dans la répartition des fonctions de rapporteur (majorité) et de président (opposition).

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 co-signée, 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 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 XII^e 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.

Les missions d'évaluation et de contrôle

Points-clés

L'Assemblée nationale a mis en place, dans le cadre de ses prérogatives de contrôle financier, deux missions permanentes dont l'objectif est de veiller à l'efficacité 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.

☞ Voir également les fiches 21 et 44

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 19 membres appartenant à la commission des finances et étant désignés par les groupes politiques. Le président de la commission et le rapporteur général en sont membres de droit. Sa composition est plus paritaire que proportionnelle et 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.

La MEC travaille en collaboration avec la Cour des comptes qui est consultée en amont du choix des thèmes retenus et dont des membres assistent à ses

réunions. Un rapport demandé à la Cour en application des articles 47 de la Constitution et du 2° de l'article 58 de la LOLF est souvent le point de départ de ses travaux.

Ses rapports sont de plus en plus souvent confiés à deux députés, moyen d'associer majorité et opposition ainsi que d'autres commissions permanentes, afin de dégager des conclusions consensuelles.

Ses méthodes de travail (essentiellement des auditions) sont celles de l'ensemble des missions d'information, les auditions étant systématiquement ouvertes au public et à la presse. Cependant, la LOLF confère 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 parfois 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

XI^e 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

XII^e 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

II. – LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (MECSS)

Inspirée de la MEC, 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 aux dispositions de l'article 38 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, qui ont été reprises sous l'article L.O. 111-10 du code de la sécurité sociale.

Cette mission permet de suivre de manière permanente l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Elle est co-présidée par un député de la majorité et un député de l'opposition, ses 18 membres appartenant à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et étant désignés par les groupes politiques. Sa composition est plus paritaire que proportionnelle et les 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 culturelles, familiales et 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 de l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale, la MECSS disposent de pouvoirs étendus pour convoquer les témoins ou obtenir tous documents, sous réserve des sujets à caractère secret (défense nationale, sécurité de l'État, secret de l'instruction, secret médical).

En application de l'article 47-1 de la Constitution, qui prévoit que la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'application des lois de financement, des membres de cette institution participent 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.

En 2006, la MECSS a également obtenu 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 culturelles, familiales et sociales afin qu'elle puisse se prononcer sur la publication du rapport.

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

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

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 la révision constitutionnelle de 1995. Désormais, « une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement » (article 48, al. 2 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.

La Conférence des Présidents réserve aux questions orales la séance du mardi matin, sauf pendant la période budgétaire, lors des sessions extraordinaires ou lorsque, une fois par mois, cette matinée est réservée à un ordre du jour fixé par l'Assemblée.

Elle détermine en début de législature le nombre de questions qui peuvent être posées au cours de cette séance (actuellement 25) et leur répartition entre les groupes politiques.

Chaque groupe dispose en effet d'un quota proportionnel à son importance numérique et sélectionne ses questions.

Selon les règles arrêtées par la Conférence des Présidents, l'auteur d'une question orale sans débat dispose en séance d'un temps de parole de 7 minutes qu'il répartit entre l'exposé sommaire de sa question et une réplique éventuelle à la réponse du ministre.

Au cours de la session ordinaire 2005-2006, 16 séances de questions ont été organisées et 384 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.

Le temps consacré à chaque question, réponse du ministre comprise, est de cinq minutes. Ainsi, 12 questions sont posées au cours de chaque séance, les groupes disposant d'un nombre de questions proportionnel à leur effectif et chaque groupe pouvant au moins poser une question ; en outre, au cours d'une séance par mois, une question supplémentaire est attribuée à un député n'appartenant à aucun groupe.

En séance, le président appelle les questions selon un ordre qui permet à chacun des groupes d'intervenir le premier, à tour de rôle, et qui fait alterner une question émanant d'un groupe majoritaire et une posée par un groupe d'oppo-

sition. Le président veille scrupuleusement au respect des temps de parole afin que l'ensemble des intervenants puisse bénéficier de la retransmission assurée en direct depuis 1981 par une chaîne de télévision publique.

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, 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). Toutefois depuis octobre 2003, la Conférence des Présidents a décidé de consacrer aux sujets européens la première question posée par chaque groupe lors de la séance du premier mercredi de chaque mois. 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 2005-2006, 688 questions ont été posées au Gouvernement au cours de 58 séances.

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 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. Cette faculté n'est pas limitée : tout député peut déposer autant de questions écrites qu'il le souhaite.

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.

Les questions concernent des sujets extrêmement divers (questions d'intérêt national ou local, problèmes individuels ou collectifs, etc.). Tous les thèmes sont donc abordés mais il faut signaler qu'environ la moitié des questions écrites porte sur des problèmes fiscaux ou sociaux.

Le texte des questions écrites est remis au Président de l'Assemblée nationale, qui le notifie au Gouvernement. À compter de la XIII^e législature, les députés seront invités à déposer leurs questions par voie électronique en utilisant un portail Internet spécialisé ou en les adressant comme pièce jointe à un courrier électronique. 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 à plus de 32 000 en 2006.

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 (une vingtaine environ 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 toujours été respecté depuis l'instauration de cette procédure en 1994.

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 2005-2006 (du 1^{er} octobre 2005 au 30 septembre 2006), 32 423 questions écrites ont été posées, 26 415 ont obtenu une réponse et 648 questions ont été « signalées ».

L'administration tient le rôle d'enregistrement des questions écrites, 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.

Le contrôle de l'application des lois

Points-clés

Le suivi de l'application des lois est devenu 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. Citons :

- 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 l'Office parlementaire d'évaluation de la législation ;
- 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 et la MECSS (mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale) instituée auprès de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ;
- la création de délégations parlementaires spécialisées.

☞ Voir également les fiches 21, 44, 49 et 50

I. – LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS RELÈVE DES COMMISSIONS PERMANENTES

La complexité croissante des lois les rend de plus en plus tributaires de textes réglementaires d'application.

Les députés suivent 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) ; de même, il présente 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 par une réforme du Règlement de l'Assemblée nationale opérée en février 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, le député qui en a été le rapporteur ou, à défaut, un autre député désigné à cet effet par la commission compétente, présente à celle-ci 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 son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois » (article 86, dernier alinéa).

II. – LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS S'EST DOUBLÉ PROGRESSIVEMENT D'UNE ÉVALUATION 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 sont assortis 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 telle ou telle politique sectorielle, ou de telle ou telle législation.

1. – L'OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION

Structure commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, cet office a été créé par la loi n° 96-516 du 14 juin 1996, avec pour mission « de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la

législation aux situations qu'elle régit ». Il est également chargé de simplifier la législation.

2. – LES MISSIONS D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

Au sein de la commission des finances 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 vu confier par la loi le soin de suivre l'application des lois dans son domaine de compétence.

Quant à la délégation parlementaire pour l'aménagement et le développement durable du territoire créée la même année, la loi la charge « d'évaluer les politiques » conduites dans ce domaine.

Les offices parlementaires

Points-clés

Créés par des lois, les offices parlementaires sont des organes de réflexion communs aux deux chambres du Parlement. Ils disposent de règles propres de fonctionnement interne.

Trois offices existent à ce jour :

- l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, institué en 1983,
- l'office parlementaire pour l'évaluation de la législation, institué en 1996,
- l'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, institué en 2002.

☞ Voir également la fiche 48

I. – L'OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES

En adoptant, à l'unanimité, la loi n°83-609 du 8 juillet 1983 qui a créé l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), le Parlement s'est doté 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 est une délégation commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, composée de dix-huit députés et dix-huit sénateurs, désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques, dont le président et le premier vice-président ne peuvent appartenir à la même assemblée. Il est assisté d'un conseil scientifique de vingt-quatre personnalités, désignées par la délégation, qui peut être convoqué par le président de l'office chaque fois qu'il l'estime nécessaire.

La loi confie à l'office « la mission d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions » et dispose qu'à cet effet, il « recueille des informations, met en oeuvre des programmes d'études et procède à des évaluations ».

L'office peut être saisi soit par le bureau de l'une ou de l'autre assemblée - à son initiative, à la demande d'un président de groupe, ou à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs -, soit par une commission.

Une fois saisi, l'office désigne en son sein un ou plusieurs rapporteurs qui établissent une étude de faisabilité, sur la base de laquelle l'office décide d'engager l'étude demandée. L'essentiel du travail repose ensuite sur les rapporteurs : ceux-ci peuvent désigner un groupe de travail ou « comité de pilotage » composé de personnalités extérieures au Parlement, procéder à des auditions, effectuer des missions en France ou à l'étranger, organiser des auditions publiques ouvertes à la presse. La loi donne aux rapporteurs de l'office des pouvoirs identiques à ceux des rapporteurs budgétaires et définit les conditions dans lesquelles l'office peut bénéficier des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête parlementaires.

Les informations rassemblées et analysées par les rapporteurs, ainsi que les conclusions ou recommandations formulées par eux, sont présentées dans un rapport qui est soumis à l'office, laquelle se prononce sur sa publication.

L'office a, en outre, été chargé par diverses lois d'évaluer 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 ou encore la loi de programme de 2006 sur la gestion durable des matières et déchets radioactifs en sont des exemples.

Depuis sa création, plus de quatre-vingt-dix rapports ont été ainsi publiés, abordant des sujets extrêmement variés, comme en témoignent les dernières études confiées à l'office portant sur les risques sismiques, l'émission de polluants par les produits de grande consommation, l'évaluation des ressources halieutiques, la recherche en milieu polaire, la politique spatiale, la gestion des déchets et matières radioactifs, le fonctionnement des cellules humaines, le développement durable. On compte à ce jour autant de saisines émanant des bureaux des assemblées que d'études demandées par des commissions permanentes. La pratique des co-rapporteurs est relativement courante, une trentaine de rapports ayant été confiés à deux rapporteurs, dont la moitié à un député et un sénateur.

Par ailleurs l'office organise de plus en plus fréquemment des auditions publiques contradictoires, ouvertes à la presse, permettant de confronter les 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, ou les effets de la pollution électromagnétique sur le fonctionnement des dispositifs médicaux.

L'office veille également à assurer un suivi des questions qu'il a précédemment étudiées et de la mise en œuvre de ses recommandations. Il a ainsi rendu plusieurs rapports sur la sécurité et la sûreté nucléaires, thème pour lequel les saisines ont été régulièrement renouvelées. Les auditions publiques permettent aussi à l'office 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.

Enfin, l'office 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 fait partie d'un réseau européen, l'EPTA (European Parliamentary Technology Assessment), et développe ses échanges avec des parlements et des organismes étrangers.

II. – L'OFFICE PARLEMENTAIRE POUR L'ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION

L'office parlementaire pour l'évaluation de la législation est né d'une initiative parlementaire et s'inscrit dans le cadre d'une volonté de rénovation du travail du Parlement.

La loi du 14 juin 1996 définit ainsi ses missions : « l'office est chargé, sans préjudice des compétences des commissions permanentes, de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit. L'office est également investi d'une mission de simplification de la législation ».

Il est composé de deux délégations constituées l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat. Chaque délégation de l'office est constituée du président de la commission des lois et d'un membre de chacune des commissions permanentes, membres de droit, et de huit membres désignés par les groupes politiques de manière à assurer leur représentation proportionnelle.

L'office est présidé alternativement, pour un an, par le président de la commission des lois de chaque assemblée.

Il est saisi par le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ou par une commission permanente ou spéciale.

Il a à ce jour publié trois rapports, l'un en mai 1999 portant sur « l'exercice de l'action civile par les associations », le deuxième en décembre 2001 sur « la législation applicable en matière de prévention et de traitement des difficultés des entreprises », le dernier en juin 2006 sur « les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié ».

III. – L’OFFICE PARLEMENTAIRE D’ÉVALUATION DES POLITIQUES DE SANTÉ

L’office parlementaire d’évaluation des politiques de santé (OPEPS) a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 (loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002). Il a pour mission d’informer le Parlement des conséquences des choix de santé publique, afin d’éclairer ses décisions. À cet effet, il recueille des informations, met en œuvre des programmes d’études et procède à des évaluations.

L’office est composé des présidents des commissions de l’Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales, des rapporteurs de ces commissions en charge de l’assurance maladie dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale, membres de droit, auxquels s’ajoutent dix députés et dix sénateurs désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes, soit, au total vingt-quatre membres. Les députés sont désignés au début de chaque législature, les sénateurs après chaque renouvellement partiel du Sénat.

L’office est présidé alternativement pour un an par chacun des deux présidents de commission de l’Assemblée nationale et du Sénat.

Il est assisté d’un conseil d’experts composé de six personnalités choisies pour une durée de trois années en raison de leurs compétences dans le domaine de la santé publique.

L’office 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, ou à celle de soixante députés ou quarante sénateurs ,
- soit par une commission permanente ou spéciale.

Sous la XII^e législature, l’office a publié six rapports portant sur :

- le dépistage du cancer du sein,
- la prévention des handicaps de l’enfant,
- la maladie d’Alzheimer et les maladies apparentées,
- la nutrition et la prévention de l’obésité,
- le bon usage des médicaments psychotropes,
- la politique de lutte contre les infections nosocomiales.

Les délégations parlementaires

Points-clés

Créées par des lois, les délégations parlementaires sont des organes de réflexion qui sont généralement, à la différence des offices parlementaires, propres à chaque assemblée. En revanche, elles disposent comme les offices, de règles propres de fonctionnement interne.

Outre la délégation pour l'Union européenne créée en 1979 et qui fait l'objet d'une étude séparée, quatre délégations existent officiellement à ce jour :

- la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques, instituée en 1979,
- la délégation parlementaire pour la planification, instituée en 1982,
- la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, instituée en 1999,
- la délégation parlementaire à l'aménagement et au développement durable du territoire, instituée en 1999.

Dans les faits, seules les deux dernières ont une activité régulière.

☞ Voir également les fiches 48 et 53

L'Assemblée nationale, comme le Sénat, cherche depuis de nombreuses années à développer une capacité d'expertise autonome. C'est dans ce cadre qu'ont été créés les délégations et offices parlementaires dont l'importance, le statut juridique et l'activité sont très diversifiés. Il existe cinq organes portant le titre de délégation. L'un, la délégation pour l'Union européenne, fait l'objet d'une fiche spécifique. Deux autres ont une existence légale mais, concrètement, n'ont plus aucune activité. Il s'agit de :

- la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques, instituée par la loi n° 79-1204 du 31 décembre 1979 relative à l'interruption volontaire de grossesse. Délégation commune à l'Assemblée et au Sénat, elle a pour mission d'informer les assemblées des résultats de la politique menée en faveur de la natalité, de l'application des lois relatives à la régulation des naissances et à la contraception et à l'interruption volontaire de grossesse. Elle comprend vingt-cinq membres – quinze députés et dix sénateurs –

désignés de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques ;

- la délégation parlementaire pour la planification instituée par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Composée de quinze membres, cette délégation est chargée d'informer l'Assemblée sur l'élaboration et l'exécution des plans. Une telle délégation est également constituée au Sénat.

Les deux dernières délégations, plus récemment créées, connaissent par contre une activité régulière.

I. – LA DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

L'article 10 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 prévoit la constitution, dans chacune des deux assemblées du Parlement, d'une délégation parlementaire à l'aménagement et au développement durable du territoire. Chaque délégation comprend quinze membres, désignés de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques.

À l'Assemblée nationale, comme au Sénat, la délégation est 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.

Elle dispose d'un droit d'auto-saisine sur toute question relative à l'aménagement du territoire. Elle peut également être saisie par le Bureau de l'Assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ou de soixante députés, ou encore par une commission permanente ou spéciale.

En outre, à la demande du Gouvernement, la délégation rend un avis sur les projets de décret mettant en œuvre les schémas de services collectifs : elle dispose, pour ce faire, d'un délai d'un mois à compter de la transmission du texte.

Sous la XII^e législature, la délégation de l'Assemblée nationale a publié plusieurs rapports d'information, portant notamment sur :

- la desserte du territoire par la téléphonie mobile et par Internet en haut débit (novembre 2002),
- la gestion des déchets ménagers sur le territoire (novembre 2003),
- la gestion de l'eau sur le territoire (novembre 2003),
- les instruments de la politique de développement durable (avril 2005),
- le déploiement de la couverture numérique sur le territoire (décembre 2006).

II. – 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 ».

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 toutefois être accomplie « sans préjudice des compétences des commissions permanentes ou spéciales ni de celles de la délégation pour l'Union européenne ».

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 encore par une commission permanente ou spéciale ;
- sur les textes soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution, par la délégation pour l'Union européenne.

La délégation peut demander à entendre les ministres, et 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 d'un rapport comportant des recommandations, qui est également transmis aux commissions compétentes et à la délégation pour l'Union européenne. Ce rapport est rendu public.

La délégation a ainsi publié de nombreux rapports relatifs à des textes examinés par l'Assemblée concernant notamment :

- la parité en politique (janvier 2000, février 2003, juillet 2003 et février 2007) ;
- 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) ;
- 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).

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 dans les entreprises, le travail à temps partiel, les femmes de l'immigration, le suivi de la loi du 4 juillet 2001 sur l'interruption volontaire de grossesse et la contraception, ou encore la précarité des femmes.

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.

La place de l'opposition ⁽¹⁾

Points-clés

Le respect des droits de l'opposition est une exigence inhérente au concept de démocratie parlementaire.

En fait, la séparation entre majorité et opposition, inconnue dans la tradition politique antérieure à la V^e République, s'est mise en place avec la crise suscitée par la réforme constitutionnelle de 1962. Ce système a garanti une majorité de gouvernement à un seul parti jusqu'en 1974, puis a permis, à partir de 1981, plusieurs alternances au pouvoir, dans des contextes à chaque fois différents.

Les notions de majorité et d'opposition n'apparaissent pas dans les textes ; seuls sont reconnus par la Constitution « les partis et groupements politiques (qui) concourent à l'expression du suffrage » (article 4 de la Constitution), tandis que les règlements des assemblées se réfèrent aux « groupes politiques », à partir desquels le débat s'organise et dont la participation ainsi que l'expression sont garanties. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 22 juin 2006, a d'ailleurs refusé l'introduction dans le Règlement de l'Assemblée nationale d'une référence à l'opposition.

La place de l'opposition doit, par ailleurs, être envisagée dans le cadre d'un Parlement aux pouvoirs encadrés, qu'il s'agisse des fonctions législatives et de contrôle, par la rationalisation des mécanismes de fonctionnement, voulus par les constituants de 1958 et amplifiés par le fait majoritaire.

Depuis les débuts de la V^e République, la place de l'opposition a évolué de manière inégale et différente dans les deux assemblées, ne serait-ce que parce que le Sénat n'a jamais connu d'alternance.

À l'Assemblée nationale, la minorité a bénéficié, comme la majorité, des efforts successifs de revalorisation du Parlement. C'est dans l'exercice de la fonction d'information et de contrôle que les avancées ont été les plus sensibles ; dans le même temps, la représentation de l'opposition dans les structures de l'Assemblée s'est renforcée.

☞ *Voir également les fiches 20, 45, 46 et 47*

Les notions de majorité et d'opposition n'apparaissent ni dans la Constitution ni dans le Règlement. Par une résolution du 7 juin 2006, l'Assemblée nationale a tenté de modifier son Règlement afin de donner une base

(1) Par convention et pour les données relatives à la XII^e législature, seuls ont été pris en compte le groupe socialiste et le groupe des députés communistes et républicains.

juridique à ces deux notions. Cette résolution insérerait un alinéa nouveau à l'article 19 du Règlement prévoyant que les groupes politiques devaient déclarer leur appartenance à la majorité ou à l'opposition. Le Bureau aurait eu à trancher d'éventuelles contestations.

Le Conseil Constitutionnel a jugé que ce régime était contraire au premier alinéa de l'article 4 de la Constitution (« Les partis et groupements politiques [...] se forment et exercent leur activité librement. »). De ce fait, les dispositions accordant des droits spécifiques aux groupes de l'opposition ont également été annulées.

I. – LA PARTICIPATION DE TOUS LES GROUPES POLITIQUES AUX STRUCTURES DE L'ASSEMBLÉE ET À SON FONCTIONNEMENT

1. – LA PARTICIPATION DE TOUS LES GROUPES POLITIQUES AUX STRUCTURES DE L'ASSEMBLÉE

a) *Dans les organes directeurs*

La composition du Bureau doit « s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée » (article 10, al. 2 du Règlement) ; les groupes d'opposition ont détenu, sous la XII^e législature, un tiers des postes (deux des six vice-présidences, un des trois postes de questeurs et quatre des douze postes de secrétaires).

L'opposition est représentée à la Conférence des Présidents par les deux vice-présidents de l'Assemblée appartenant aux groupes minoritaires et par les présidents de ces groupes (article 48, al. premier du Règlement).

b) *Dans les commissions*

Tous les groupes siègent dans les commissions – permanentes ou spéciales – en proportion de leur importance numérique (article 37, al. 2 du Règlement) et, depuis 1988, dans les bureaux des commissions permanentes

Durant la session 2006-2007, l'opposition a occupé onze des quarante-sept postes des bureaux des six commissions (soit une vice-présidence par commission, et un poste de secrétaire dans cinq commissions).

Au sein de la commission des finances, certaines fonctions de rapporteur spécial sont confiées depuis 1973 à des membres de l'opposition (neuf sur quarante-deux pour le budget 2007). Il en va de même pour les rapporteurs pour avis dans les autres commissions. Il faut rappeler, à cet égard, que les pouvoirs de contrôle importants dont disposent les rapporteurs spéciaux ont été accrus par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Par ailleurs, la participation de l'opposition à la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), organe créé en 1999 par la commission des finances, et à 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 est renforcée : la composition de ces missions est plus paritaire que proportionnelle, et elles sont coprésidées par un membre de la majorité et un membre de l'opposition.

c) *Dans les organes spécialisés, délégations et offices parlementaires*

Ces formations qui, pour certaines, sont communes à l'Assemblée nationale et au Sénat, sont en effet constituées, aux termes des différents textes qui les ont créées, à la proportionnelle des groupes.

d) *Dans les délégations représentant l'Assemblée nationale dans diverses assemblées internationales et à l'union interparlementaire*

2. – LA PARTICIPATION DE TOUS LES GROUPES POLITIQUES AU FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE

a) *Plusieurs séances par session sont consacrées à la discussion de propositions de loi ou à l'organisation de débats demandées par les groupes politiques*

La réforme constitutionnelle d'août 1995 ayant institué une séance mensuelle réservée à un ordre du jour fixé par l'Assemblée nationale (article 48, al. 3 de la Constitution), plusieurs séances par session peuvent ainsi être réparties entre les groupes selon un ordre fixé par la Conférence des Présidents. La répartition s'effectue proportionnellement à l'importance des groupes, chacun étant assuré de disposer au minimum d'une séance.

Les présidents de groupe peuvent choisir d'inscrire à l'ordre du jour la discussion d'une proposition de loi, d'une résolution tendant à créer une commission d'enquête, ou un débat.

Au cours de la session 2005-2006, les groupes d'opposition ont ainsi disposé de 3 séances, contre 5 pour les groupes de la majorité.

b) *L'expression de tous les groupes politiques est assurée dans les débats*

La discussion générale des textes de loi fait l'objet d'une organisation assurant à chaque groupe politique un temps minimum identique ; le temps global étant décidé par la Conférence des Présidents, le temps demeurant disponible est réparti entre les groupes en fonction de leur importance numérique (article 49, al. 3 du Règlement).

L'organisation des débats, facultative pour la discussion générale des textes bien qu'elle soit traditionnelle, est obligatoire pour les débats non législatifs. Le temps global attribué aux groupes est fixé par la Conférence des Présidents, puis réparti ensuite entre eux par le Président de l'Assemblée, proportionnellement à leur importance numérique (article 132, al. 2 du Règlement) ; en principe, chaque groupe dispose d'un temps de parole minimum de trente minutes, le temps supplémentaire étant réparti par le groupe entre deux orateurs au plus disposant chacun d'au moins cinq minutes (article 132, al. 3 du Règlement).

Sauf dans les cas où le Règlement de l'Assemblée les interdit, les explications de vote peuvent être autorisées par le Président, à raison d'un orateur par groupe, et pour une durée égale.

c) *Tous les groupes politiques disposent de moyens pour interrompre ou retarder le débat*

Les rappels au Règlement, demandes de suspension de séance, exceptions d'irrecevabilité et questions préalables sont régulièrement utilisés par les députés de l'opposition.

- Les rappels au Règlement et les demandes touchant au déroulement de la séance ont priorité sur la question principale. Ils en suspendent la discussion ; la parole est donnée, pour au plus cinq minutes, à tout parlementaire qui la demande (article 58, al. premier, 2 et 5 du Règlement). La priorité dont bénéficient les rappels au Règlement explique qu'ils soient fréquemment détournés de leur objet pour évoquer des questions ne figurant pas à l'ordre du jour, voire pour interpeller le Gouvernement. Depuis 1981, plus de 70 % des rappels au Règlement ont été formulés par l'opposition.
- Les demandes de suspension de séance ne peuvent être refusées si elles sont formulées par un président de groupe ou son représentant (article 58, al. 3 du Règlement). Certaines limites ont été posées à ces demandes que les groupes d'opposition peuvent utiliser en signe de protestation, voire comme procédé d'obstruction et qui contribuent parfois à désorganiser le travail parlementaire.
- L'exception d'irrecevabilité a pour objet « de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles » et entraîne, si elle est adoptée, le rejet du texte. Sa discussion, qui intervient avant celle de la question préalable, est limitée dans le temps¹ et fait intervenir uniquement le signataire, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond ; avant le vote, la parole est accordée pour cinq minutes à un représentant de chaque groupe.

¹ Le temps d'intervention sur les motions de procédure, qui était à l'origine illimité, a été plafonné à 1 heure 30 en 1999 puis à 30 minutes en 2006 pour les premières et deuxième lectures et à 15 minutes pour les lectures ultérieures (sauf décision contraire de la Conférence des Présidents).

- La question préalable a pour objet de « faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer » (article 91 du Règlement) ; elle concerne l'opportunité, non la constitutionnalité du texte visé. Les conditions de son dépôt, les modalités de sa discussion et les effets de son adoption sont les mêmes que pour l'exception d'irrecevabilité, avec laquelle elle est souvent couplée à l'Assemblée nationale. Elle s'apparente parfois à une technique d'obstruction et n'est pratiquement jamais adoptée.

Le développement du contrôle de conformité a entraîné un recours beaucoup plus fréquent à cette procédure qui fonctionne souvent en prélude à la saisine du Conseil constitutionnel.

La possibilité donnée à soixante députés ou soixante sénateurs de déférer les lois, avant leur promulgation, devant le Conseil constitutionnel (article 61 al. 2 de la Constitution) 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. Cette disposition, qui résulte de la révision constitutionnelle d'octobre 1974, est largement utilisée par l'opposition ; on observera, à cet égard, que le Conseil a rendu une cinquantaine de décisions avant 1974 et près de 400 depuis.

II. – LE RÔLE LIMITÉ DES GROUPES POLITIQUES DANS LA FONCTION LÉGISLATIVE

Selon la Constitution, l'initiative des lois appartient, comme le droit d'amendement, à tout député (articles 39 et 44).

Outre les limites d'ordre général au droit d'amendement qui s'appliquent à tous les députés (articles 40 et 41 de la Constitution), l'ordre du jour prioritaire, qui est consacré à l'examen des projets du Gouvernement ou des propositions acceptées par lui, ne laisse pas de place aux propositions de loi déposées par les membres de l'opposition. Quant aux séances mensuelles réservées à un ordre du jour fixé par l'Assemblée, elles permettent éventuellement à la minorité de faire discuter les propositions de loi qu'elle a déposées, mais sans aucune garantie quant à leur adoption.

Ainsi, lors des trois séances qui leur ont été réservées lors de la session 2005-2006, les groupes de l'opposition ont inscrit à l'ordre du jour sept propositions de loi, qui ont toutes, sauf une, été rejetées.

De même, l'adoption des amendements de l'opposition demeure impossible sans l'accord du Gouvernement et de la majorité.

III. – LES AVANCÉES EN MATIÈRE D’EXERCICE DE LA FONCTION D’INFORMATION ET DE CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT

Le rôle de l’opposition en matière d’information et de contrôle du Gouvernement se manifeste essentiellement en dehors des procédures restrictives de la mise en jeu de la responsabilité de celui-ci.

1.- LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT PAR LE DÉPÔT D’UNE MOTION DE CENSURE

Si l’on considère l’objectif de renversement du Gouvernement, le recours à cette procédure est de peu d’efficacité (une seule motion de censure a été adoptée depuis 1958). En pratique, la procédure est cependant 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.

2.- LA PROCÉDURE DES QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

Instituée par un accord direct entre l’Exécutif et l’Assemblée nationale, en marge de la Constitution, elle s’est ajoutée à la procédure classique des questions orales prévue par la Constitution.

Depuis l’instauration d’une session parlementaire unique en 1995, deux séances d’une heure par semaine sont consacrées à cette forme de questions (même pendant la discussion budgétaire), au lieu d’une séance hebdomadaire d’une heure initialement prévue. Les séances sont, de plus, retransmises en direct à la télévision.

Il convient de rappeler que, sous la XII^e législature, la répartition du temps de parole entre les groupes politiques était proportionnelle à leur importance numérique, avec une correction pour permettre à chaque groupe de poser au moins une question ; la majorité disposait de 40 minutes, l’opposition de 20 minutes. Cette organisation, dont le principe date de 1981, est toutefois moins favorable pour l’opposition que le système mis en place en 1974 qui lui accordait le même temps qu’à la majorité.

En séance, l’ordre d’appel des questions permet à chacun des groupes d’intervenir le premier, à tour de rôle, et fait alterner une question émanant d’un groupe majoritaire et une d’un groupe d’opposition.

3.- LES COMMISSIONS D’ENQUÊTE ET LES MISSIONS D’INFORMATION

Les commissions d’enquête procurent également 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.

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 (article 140, al. premier du Règlement). Par ailleurs, les commissions d'enquête ont toujours été constituées à la proportionnelle des groupes ; cette pratique, qui résultait d'un compromis, a été entérinée par la réforme de 1991.

À titre d'exemple, la commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule créée en octobre 2003 résultait de quatre propositions de résolution présentées par les présidents des groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition ; elle a été présidée par un membre de l'opposition, le rapporteur étant désigné par la majorité.

Comme les commissions d'enquête, les missions d'information créées en application de l'article 145-3 du Règlement par la Conférence des Présidents assurent la représentation de tous les groupes politiques.

4.- LES MISSIONS D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE (MEC) ET LES MISSIONS D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (MECSS)

Une place particulière est réservée à l'opposition dans la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), créée en 1999 par la commission des finances, et dans 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 de l'Assemblée nationale. Elles sont coprésidées par un membre de la majorité et un membre de l'opposition et leur composition est plus paritaire que proportionnelle. Le rôle de ces structures consiste à réaliser chaque année une évaluation des résultats de différentes politiques publiques ; les conclusions peuvent servir de base à l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivants. Elles bénéficient toutes deux du concours de la Cour des comptes.

5.- LA POSSIBILITÉ, DANS LE CADRE DE LA SÉANCE MENSUELLE D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE, DE DEMANDER L'ORGANISATION D'UN DÉBAT SUR UN ASPECT DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

C'est ainsi, par exemple, qu'un débat sur l'assurance-maladie et les politiques de santé a été organisé le 13 mai 2003 à la demande du groupe socialiste.

Il faut observer, en conclusion, que le bicamérisme peut faciliter la représentation et l'expression de l'opposition : lorsque le Gouvernement et la majorité sont orientés à gauche, le Sénat, assemblée traditionnellement plus

conservatrice, joue le rôle de chambre d'opposition auprès de laquelle la minorité à l'Assemblée nationale peut éventuellement trouver un soutien. Cette situation n'a pas, cependant, d'équivalent, lorsque la majorité de l'Assemblée nationale est orientée à droite.

L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET L'UNION EUROPÉENNE

Fiches

52. L'Assemblée nationale et l'élaboration des normes européennes
53. La délégation pour l'Union européenne

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, qui prévoit notamment l'obligation pour le Gouvernement de soumettre au Parlement tout projet ou proposition d'acte communautaire comportant des dispositions de nature législative. Sur les textes qui lui sont soumis par le Gouvernement, l'Assemblée nationale peut voter des résolutions qui, si elles ne sont pas juridiquement contraignantes, revêtent une portée politique. La délégation pour l'Union européenne exerce un rôle central dans la mise en œuvre de cette procédure.

La mise en œuvre du contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité des propositions législatives de la Commission européenne par les parlements nationaux renforce leur rôle dans le processus de décision européen.

En aval, le Parlement français autorise la transposition des directives européennes qui nécessitent l'adoption de mesures législatives nationales.

☞ Voir également la fiche 53

I. – UNE INTERVENTION EN AMONT, AU STADE DE L'ÉLABORATION DE LA NORME COMMUNAUTAIRE

1. – LA PROCÉDURE DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

Introduit dans la Constitution en 1992, à l'occasion de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht, puis modifié en 1999 dans le cadre du processus de ratification du Traité d'Amsterdam, l'article 88-4 a doté le Parlement français de moyens de contrôle spécifiques sur les affaires européennes.

Cette disposition de la Constitution impose 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 qui comportent des dispositions de nature législative. Il appartient au

Conseil d'État de se prononcer sur la nature législative ou non d'un projet ou d'une proposition d'acte communautaire. Toutefois, depuis la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999, le Gouvernement a également la faculté 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. Il s'agit de la « clause facultative » qui s'ajoute ainsi à la « clause obligatoire » relative aux projets et propositions d'actes européens de nature législative.

La circulaire du Premier ministre du 22 novembre 2005 a étendu aux projets d'actes non législatifs relevant de la procédure de codécision le champ des actes européens sur lesquels les assemblées peuvent adopter des résolutions.

a) *Le rôle d'instruction et de contrôle de la délégation pour l'Union européenne*

La délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne procède à l'instruction 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.* art. 151-1 à 151-4 du Règlement de l'Assemblée nationale).

Les textes européens sont distribués dans une série particulière de documents parlementaires marqués de la mention « E » (comme Europe) suivie d'un numéro qui correspond à l'ordre d'arrivée des propositions. La délégation se trouve ainsi saisie chaque année d'environ 300 textes européens sur lesquels elle est appelée à prendre position.

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 délégation, ce qui signifie qu'ils font l'objet d'une approbation sans débat. Pour chacun d'entre eux, une fiche d'information est adressée aux membres de la délégation environ une semaine avant le jour de la réunion au cours de laquelle ils sont considérés comme approuvés, à moins qu'un membre de la délégation ne s'y oppose. Dans ce cas, la délégation ne prend position qu'à l'issue d'un débat entre ses membres.

Les autres textes, inscrits en point B de l'ordre du jour, font l'objet d'une présentation orale du président de la délégation 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 de l'intégralité des documents E (examinés en point A et en point B) sont régulièrement publiées dans le cadre des « rapports balai » de la délégation (rapports d'information sur des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution).

Sur chacun des textes qu'elle examine, la délégation pour l'Union européenne 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 délégation) ;
 - 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 six commissions permanentes compétente au fond.

b) *Le mécanisme de la « réserve d'examen parlementaire »*

La notion de réserve d'examen parlementaire a été introduite par la circulaire du Premier ministre du 19 juillet 1994 relative à la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires. 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. La circulaire du Premier ministre du 13 décembre 1999 impose également 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 délégation pour l'Union européenne de se prononcer directement sur un projet d'acte européen, sans réunir la délégation, 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 délégation pour l'Union européenne, les résolutions expriment la position de l'Assemblée nationale tout entière. C'est pourquoi la délégation ne peut adopter

que des propositions de résolution qui sont alors renvoyées à l'examen de l'une des six commissions permanentes, chargée de se prononcer dans le délai d'un mois suivant la saisine.

La commission permanente désigne alors son propre rapporteur et prend position sur la proposition de résolution de la délégation qu'elle peut adopter en l'état, amender ou rejeter. Dans les huit jours qui suivent la distribution du rapport de la commission, 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, du président de la délégation ou du Gouvernement. Si aucune demande d'inscription à l'ordre du jour n'est présentée, le texte adopté par la commission saisie au fond est considéré comme définitif et transmis au Gouvernement. Les résolutions ont une portée politique ; elles ne lient pas juridiquement le Gouvernement, mais ce dernier en tient compte lors des négociations communautaires.

Dans tous les cas, les résolutions adoptées par l'Assemblée sont publiées au *Journal officiel* (édition « Lois et décrets »).

De plus, elles doivent systématiquement être annexées aux rapports parlementaires faits sur un projet ou une proposition de loi portant sur les domaines couverts par l'activité de l'Union européenne, avec les éléments d'information sur le droit européen applicable ou en cours d'élaboration, afin de rappeler les positions déjà prises par l'Assemblée nationale sur le sujet.

La délégation n'a pas le monopole de l'initiative du dépôt de propositions de résolution, qui est également un droit individuel reconnu à chaque député.

2. – MISE EN ŒUVRE ET PORTÉE DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

Entre le 25 juin 1992 et mars 2007, l'Assemblée nationale a adopté 166 résolutions sur des projets ou propositions d'actes européens.

Il ressort des statistiques que la majorité des résolutions ont été adoptées dans les premières années de mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution : 74 sous la X^e législature, 51 sous la XI^e législature et 41 sous la XII^e législature.

À l'inverse, le nombre des conclusions adoptées par la délégation pour l'Union européenne sur des documents soumis par le Gouvernement au titre de l'article 88-4 est en augmentation : 18 sous la XI^e législature (1997-2002) et 77 sous la XII^e législature.

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 X^e législature, contre 8 sous la XI^e législature et seulement 6 pour la XII^e législature.

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. Face au Parlement européen qui représente les peuples de l'Union, le Conseil est l'émanation des États ; et cela justifie que le Gouvernement prenne en compte les positions prises par son Parlement, expression de la souveraineté nationale.

Dans la pratique, les résolutions votées par l'Assemblée nationale ont cependant, selon les sujets, une portée différente :

- soit elles renforcent la position du Gouvernement, en lui permettant de s'appuyer sur une résolution parlementaire pour défendre une position, notamment sur des sujets d'intérêt national tels que les services publics, la politique agricole commune ou encore la place de la langue française dans les institutions européennes ;
- soit elles infléchissent la position du Gouvernement, lorsque le Parlement adopte une position qui, sans être en opposition avec celle du Gouvernement, peut se révéler plus audacieuse.

En tout état de cause, les résolutions parlementaires de l'article 88-4 n'ont aucune 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.

II. – L'OUVERTURE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR L'EUROPE

Au cours de la XII^e législature, plusieurs initiatives ont été prises pour ouvrir davantage l'Assemblée nationale sur l'Europe.

Depuis janvier 2003, les quatre premières questions d'actualité du premier mercredi de chaque mois sont consacrées à des thèmes européens.

Un débat en séance publique est systématiquement organisé avant chaque réunion du Conseil européen.

Enfin, l'Assemblée nationale dispose, 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.

La délégation pour l'Union européenne

Points-clés

La délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne existe depuis 1979. Composée de 36 députés, elle exerce une double mission d'information et de contrôle de l'activité européenne au service de la représentation nationale.

Outre l'examen des textes européens soumis par le Gouvernement en application de l'article 88-4 de la Constitution, la délégation pour l'Union européenne exerce une fonction d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale sur les affaires européennes tant par des auditions régulières (membres du Gouvernement, responsables européens, personnalités diverses) que par la publication de nombreux rapports d'information.

☞ Voir également la fiche 52

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. Mais, à partir de 1979, l'élection des députés européens au suffrage universel direct a rompu ce lien automatique et a conduit à la création, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, d'une délégation pour les Communautés européennes (dénommée depuis 1994 « délégation pour l'Union européenne »).

I. – LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE, « VIGIE EUROPÉENNE » DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À la différence des six commissions permanentes dont l'existence est prévue par la Constitution, la délégation pour l'Union européenne ne dispose que d'un statut législatif. Si son fonctionnement est proche de celui d'une commission, sa mission est cependant différente.

1. – LA COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

La loi fixe à 36 le nombre des membres de la délégation, à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Le bureau de la délégation se compose d'un président, de quatre vice-présidents et de deux secrétaires. Le président fixe l'ordre du jour des réunions et convoque la délégation. Il est, comme les présidents des autres délégations, élu pour la durée de la législature. En application de l'article 48 du Règlement de l'Assemblée nationale, il participe à la Conférence des Présidents.

Les règles de composition de la délégation prévoient une représentation proportionnelle des groupes politiques ainsi qu'une représentation équilibrée des commissions permanentes.

2. – LE FONCTIONNEMENT DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

En période de session, la délégation se réunit généralement une ou deux fois par semaine. 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 ou encore l'examen de textes européens au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Ces réunions peuvent être ouvertes aux députés européens français ou à d'autres députés européens. Elles peuvent également être ouvertes à la presse et au public. La délégation se réunit parfois conjointement avec une ou plusieurs commissions permanentes, avec la délégation 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 délégation pour l'Union européenne est d'informer l'Assemblée nationale sur les travaux de l'Union européenne, à travers notamment la publication de rapports d'information. De plus, elle joue un rôle central dans la mise en œuvre, au sein de l'Assemblée nationale, de l'article 88-4 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle de 1992, et elle assure depuis quelques années un suivi régulier de la transposition des directives.

Depuis septembre 2006, elle peut émettre des projets d'avis dans le cadre du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité sur les propositions législatives de la Commission européenne, transmises désormais directement aux parlements des États membres.

1. – UNE MISSION D'INFORMATION DES DÉPUTÉS

La mission principale de la délégation pour l'Union européenne réside dans le suivi des travaux menés par les institutions européennes afin d'assurer l'information de l'Assemblée nationale. Pour ce faire, elle doit elle-même détenir les informations nécessaires. Elle dispose à cet effet de plusieurs sources informatives.

Il appartient tout d'abord au Gouvernement d'assurer l'information de la délégation par la communication de tout « document nécessaire » établi par les différentes institutions européennes. La loi n° 94-476 du 10 juin 1994 a étendu cette obligation de communication à tous les projets d'actes de « l'Union européenne », c'est-à-dire non seulement les projets d'actes communautaires, mais aussi ceux qui relèvent de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

La délégation pour l'Union européenne 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 de l'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. En revanche, l'Assemblée nationale ne peut adopter de résolutions que sur les documents qui lui sont soumis selon la procédure prévue à l'article 88-4 de la Constitution.

La délégation pour l'Union européenne procède également à des auditions nombreuses et régulières, notamment de membres du Gouvernement et de personnalités européennes. C'est ainsi que le ministre des affaires européennes est auditionné après chaque Conseil européen. D'autres ministres sont entendus selon l'actualité européenne. Enfin, la délégation 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.

L'information des députés passe également par la publication de rapports d'information. La délégation 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 délégation 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 fondée sur un texte soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

La lettre électronique de la délégation pour l'Union européenne retrace mensuellement tous les travaux de la délégation, les rencontres inter-parlementaires, une sélection de documents européens et une chronique de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Il convient également de mentionner 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 délégation (présentation de la délégation, biographies des députés membres ou encore procédures suivies pour l'examen des textes communautaires) et offre un accès en ligne à l'ensemble des rapports d'information et des comptes rendus des réunions. Des fiches thématiques sur l'actualité européenne, un questionnaire interactif sur l'avenir de l'Europe, des études de législation comparée et des ressources documentaires sur la construction européenne figurent également sur cette page.

2. – LE RÔLE DE LA DÉLÉGATION DANS L'EXAMEN DES TEXTES EUROPÉENS

Introduit dans la Constitution en 1992 ⁽¹⁾, à l'occasion de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht, puis modifié en 1999 ⁽²⁾ dans le cadre du processus de ratification du Traité d'Amsterdam, l'article 88-4 a doté le Parlement français de moyens de contrôle spécifiques sur les affaires européennes :

« 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 soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

« Selon les 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. »

a) *Une intervention en amont, au stade de l'élaboration de la norme communautaire*

Depuis 1992, cette disposition de la Constitution impose 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 qui comportent des dispositions législatives. Il appartient au Conseil d'État de se prononcer sur la nature législative ou non d'un projet ou d'une proposition d'acte communautaire. La révision constitutionnelle du 25 janvier 1999 a élargi de deux manières le champ d'application de l'article 88-4 de la Constitution. D'une part, il couvre désormais les projets de texte européens dans les deuxième et troisième piliers. D'autre part, le Gouvernement a désormais la faculté de soumettre aux assemblées des textes

(1) Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

(2) Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999.

européens qui, bien que n'étant pas de nature législative, peuvent être considérés comme susceptibles de donner lieu à une prise de position parlementaire. Il s'agit de la « clause facultative » qui s'ajoute ainsi à la « clause obligatoire » relative aux projets et propositions d'actes européens de nature législative. Enfin, la circulaire du Premier ministre du 22 novembre 2005 a étendu aux projets d'actes non législatifs relevant de la procédure de codécision le champ des actes européens sur lesquels les assemblées peuvent adopter des résolutions.

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.

Les articles 151-1 à 151-4 du Règlement de l'Assemblée nationale confient à la délégation le soin de procéder, de façon systématique, à l'instruction des textes soumis par le Gouvernement à l'Assemblée en application de l'article 88-4 de la Constitution. La délégation est ainsi saisie chaque année de plus de 300 textes européens sur lesquels elle est appelée à prendre position. Elle peut alors décider soit d'approuver la proposition ou le projet d'acte communautaire en adoptant, le cas échéant, des conclusions ou une proposition de résolution pour détailler sa position, soit de surseoir à statuer lorsqu'elle estime que des informations lui manquent pour apprécier la portée du texte, soit enfin de s'opposer à l'adoption de la proposition ou du projet d'acte communautaire. Elle peut alors décider de motiver son opposition par l'adoption de conclusions ou d'une proposition de résolution.

À la différence de l'adoption de conclusions qui n'engagent que la délégation pour l'Union européenne, les résolutions expriment la position de l'Assemblée nationale tout entière. C'est pourquoi la délégation ne peut adopter que des propositions de résolution qui sont alors renvoyées à l'examen de l'une des six commissions permanentes, chargée de se prononcer dans le délai d'un mois suivant la transmission de la proposition de résolution. La commission peut alors, soit adopter sans modification, soit rejeter, soit modifier la proposition qui lui est soumise. La résolution adoptée par une commission permanente devient définitive sauf si, dans les huit jours suivant la distribution de son rapport, une demande d'inscription à l'ordre du jour de la séance publique est présentée par le Gouvernement, le président d'un groupe, d'une commission ou de la délégation.

Il convient de préciser que la délégation n'a pas le monopole de l'initiative du dépôt de propositions de résolution, qui est également un droit reconnu à chaque député.

Les résolutions sont publiées au *Journal officiel* puis transmises au secrétariat général des affaires européennes (SGAE) qui doit 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.

Par ailleurs, à l'Assemblée nationale, les rapports des commissions permanentes faits sur un projet ou une proposition de loi portant sur les domaines couverts par l'activité de l'Union européenne comportent en annexe des éléments d'information sur le droit européen applicable ou en cours d'élaboration ainsi que les positions prises par l'Assemblée par voie de résolution.

b) *Une intervention en aval : vers une association plus étroite au processus de transposition des directives communautaires*

Dans le cadre de son rôle de suivi des affaires européennes et constatant le mauvais résultat de la France en matière de transposition des directives, la délégation pour l'Union européenne a pris l'initiative au cours de la XII^e législature, de publier, chaque année, un rapport d'information faisant le point sur l'état effectif de la transposition des directives en droit interne. Ce rapport annuel recense les directives dont le délai de transposition est expiré.

Il faut rappeler que les directives qui comprennent des dispositions relevant du domaine de la loi au sens de l'article 34 de la Constitution sont transposées en droit interne par voie législative.

c) *Un contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité*

Depuis septembre 2006, la Commission européenne, avec l'approbation du Conseil européen, transmet directement, sans passer par les gouvernements, ses propositions législatives et documents de consultation aux parlements nationaux, en vue d'un contrôle de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Il revient à la délégation pour l'Union européenne, si elle le juge nécessaire, d'adopter des projets d'avis qui sont ensuite transmis à l'une des commissions permanentes. La position, tacite ou expresse, de la commission permanente compétente devient l'avis définitif de l'Assemblée nationale, lequel est transmis directement à la Commission européenne.

III. – UNE MEILLEURE ASSOCIATION DES PARLEMENTS NATIONAUX AU PROCESSUS DE DÉCISION EUROPEEN

La coopération interparlementaire constitue un volet important des activités de la délégation pour l'Union européenne qui entretient des contacts permanents avec les parlements de l'Union et de ceux des pays candidats.

Le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne a été consacré par le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, et qui comporte en annexe un protocole spécifique sur le rôle des parlements nationaux.

Le rôle collectif des parlements nationaux se renforce progressivement.

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. Les députés sont de plus en plus fréquemment invités à Bruxelles pour débattre de sujets divers avec les membres de telle ou telle commission permanente du Parlement européen. La délégation pour l'Union européenne a tenu une réunion à Bruxelles pour débattre du projet de directive sur les services. Dans le même esprit, elle invite régulièrement les députés français du Parlement européen à participer à des réunions conjointes.

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 ou délégations 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. 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

54. La coopération interparlementaire
55. Les groupes d'amitié
56. La présence de l'Assemblée nationale
dans les institutions internationales

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.

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.

II. – DES INTERVENTIONS VARIÉES

1. – LES ACTIONS À CARACTÈRE MULTILATÉRAL

Intervenant depuis 1996 dans le domaine de la coopération inter-parlementaire 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 participe 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, de la République démocratique du Congo, du Liban, du Burkina Faso, 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.

Depuis 2005, elle est chargée d'un programme de soutien à l'Assemblée du Kosovo ; pour la conduite de ce programme, l'Assemblée nationale dirige un consortium comprenant notamment le Bundestag, la Chambre des représentants de Belgique et l'Assemblée nationale de Slovénie.

L'Assemblée nationale participe également depuis 2006, 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.

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 dix ans, 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 d'un mois 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.

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 de 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) ;
- 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-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).

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.

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.

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 crées 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, sous réserve des deux exceptions que constituent le GEVI sur Taiwan et 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 agr es sous la précédente législation et propose sa reconduction, avec ou sans modifications, le Bureau statuant sur cette proposition.

La délégation examine ensuite les demandes d'agr ments présentées au cours de la législation 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 législation, la délégation du Bureau chargée des activités internationales confirme les règles applicables aux groupes agr es, arrête leur liste (en partant de celle des groupes agr es sous la précédente législation) et opère, selon la règle de la proportionnelle du 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

Les règles applicables à la constitution des bureaux des groupes agréés varient selon l'effectif de chacun : un ou deux vice-présidents par groupe politique et de deux à six postes de secrétaires.

Un député ne peut détenir qu'une présidence et un maximum de quatre vice-présidences de groupes agréés.

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, et à 12 missions et réceptions par an pour l'ensemble des groupes ; en pratique, le nombre effectif de missions et de réceptions est souvent inférieur à ce dernier plafond et tient 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 ; pour solliciter l'organisation d'une mission, un groupe doit avoir reçu une invitation du parlement homologue. 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 cinq à sept 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 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 thème d'intérêt commun défini 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 analogues de membres du groupe étranger. 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.

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 les déplacements de leurs membres.

I. – LES ASSEMBLÉES OU ENSEMBLES PARLEMENTAIRES INTERNATIONAUX 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 part 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'Assemblée internationale des parlementaires de langue française. Elle réunit les parlementaires issus de 63 parlements membres ou associés et de 10 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...) et hébergeant, pour un loyer modique, ses bureaux parisiens.

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 315 délégués titulaires (et autant de suppléants) issus de 46 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'UE 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 26 pays membres de l'Alliance atlantique. 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 dix-huit 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 317 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) pour la IV^e 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.

Il convient également d'indiquer que l'Assemblée nationale participe en tant qu'observateur aux travaux de l'Assemblée parlementaire de la mer Noire.

LA COMMUNICATION

Fiches

57. La communication à l'Assemblée nationale
58. Les relations avec la presse
59. Le site Internet de l'Assemblée nationale
60. La Chaîne Parlementaire (LCP - Assemblée nationale et Public Sénat)
61. Le Parlement des enfants

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 58 à 61 et 69*

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 la délégation du Bureau de l'Assemblée nationale chargée de la communication 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'audioguides 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, « le Palais Bourbon, un palais pour la démocratie », soit sous une forme plus moderne (CD-ROM, mise à disposition de photographies) ;
- le prestige des lieux conduit aussi à y organiser des expositions ou des manifestations à l'occasion de célébrations traditionnelles ou ponctuelles : le 14 juillet, le bicentenaire du code civil, la Journée du livre politique, etc.) ; 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 de papier ou à partir du site Internet, avec une lettre d'abonnement aux publications, et de toutes les informations relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée ;
- l'accès aux débats en direct *via* le site Internet, certaines séances faisant l'objet d'un archivage vidéo sur le site ;
- l'enregistrement audiovisuel de l'ensemble des débats et leur mise à disposition aux chaînes de télévision publiques ou privées ainsi qu'aux députés ;
- l'édition de publications rendant compte, à périodicité régulière, des travaux de l'Assemblée et de ses différentes instances : bilan de session, 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, création de dossiers, en liaison avec le ministère de l'éducation nationale, sur des sujets précis – OGM, laïcité, sécurité routière –, ainsi que l'organisation, en liaison avec le ministère de l'éducation nationale, du Parlement des enfants ;
- les actions de communication à l'égard de certains publics : les élus locaux, avec la présence de l'Assemblée nationale au salon des maires, les étudiants, avec le salon de l'étudiant.

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, Site 577 spécialement destiné aux députés) que sur support papier (feuilleton, Lettre du Palais Bourbon).

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 journalistes, l'Assemblée nationale met à leur disposition des espaces de travail qui leur sont réservés et les images des travaux parlementaires diffusées sur le canal intérieur de télévision.

 Voir également les fiches 57 et 69

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 une vingtaine de 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 trouvent auprès du bureau de presse 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 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 PERMANENTES

Les organes de presse appelés à suivre régulièrement les travaux parlementaires peuvent être accrédités auprès de l'Assemblée. 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).

3. – 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...).

Sous réserve de cette seule formalité, les journalistes ont ainsi accès à des 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.

4. – LES AUTORISATIONS DE TOURNAGE ET DE REPORTAGE

Les photographes et les équipes de télévision ont accès à l'Assemblée sans 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 et ne peuvent donc 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 entrent dans ce cadre 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 un « Agenda de l'Assemblée » qui rassemble en un seul document l'ordre du jour des séances de l'Assemblée sur trois semaines, le calendrier des réunions des commissions, missions et délégations sur deux semaines, 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 par courrier électronique 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 adoptés 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 pour une part grâce à des envois en nombre de télécopies aux rédactions concernées, et pour une autre part 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 « L'Argus des fichiers 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 apparaissent dans quatre sous-rubriques : travaux législatifs, auditions ouvertes à la presse, conférences de presse et manifestations diverses.

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 cinq des six commissions permanentes (affaires culturelles, affaires économiques, affaires étrangères, finances et lois) et des trois délégations en activité (aménagement du territoire, droits des femmes, Union européenne) 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.

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 le service des archives tenant les enregistrements à la disposition des chaînes.

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 (600 000 fichiers et 14 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 2007, plus de 600 000 internautes différents l'ont consulté chaque mois.

 Voir également la fiche 57

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 deux heures après l'ouverture de la séance, le compte rendu analytique complet trois heures après la fin de cette séance et le compte rendu intégral officiel le surlendemain.

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 des X^e, XI^e et XII^e législatures, soit depuis mars 1993. 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 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 délégation 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 groupe 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 de son palais sont annoncées et illustrées sur le site.

V. – 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'à un site réservé à l'instruction civique des jeunes, réalisé en collaboration avec le ministère de l'éducation nationale.

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. – LISTES DE DIFFUSION

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 sont recensés au 31 mai 2007.

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.

VI. – CONSIDÉRATIONS TECHNIQUES

La conception et la maintenance du site sont assumées par l'équipe multimédia des services de la communication et de l'information multimédia et 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 incomplète du compte rendu analytique 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 de l'intégrité des documents reproduits. En toute hypothèse, ces informations ne doivent pas être utilisées à des fins commerciales ou publicitaires.

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 magazines de reportage ou de plateau et de sessions d'information.

 Voir également les fiches 57 et 58

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'administrations, qui comprennent des représentants de chaque groupe parlementaire constitué.

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. Cependant, pour les élections présidentielles et législatives, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé d'appliquer à LCP-AN les mêmes périodes électorales que celles que le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) fixe pour les chaînes relevant de sa compétence. Il a également demandé à LCP-AN de conclure avec le CSA une convention d'appui technique lui permettant de bénéficier de l'expertise de celui-ci dans ce domaine afin d'appliquer les prescriptions du CSA.

III. – DES PROGRAMMES DIVERSIFIÉS

Occupant 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 le canal dévolu à la Chaîne Parlementaire, LCP-Assemblée nationale et Public Sénat sont diffusées 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. La chaîne est également accessible grâce à sa retransmission sur Internet (www.lcpan.fr et www.publicsenat.fr). Elle est enfin disponible depuis le 31 mars 2005 en réception hertzienne sur la télévision numérique terrestre (TNT).

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.

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 (avril à juin 2007), 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 seront 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 dans le courant du mois de mai.

Au cours d'un samedi de juin se tient le Parlement des enfants. Les dix meilleures propositions de loi sont préalablement examinées le matin par les enfants au sein de commissions présidées par des députés. Ces réunions permettent de choisir les trois meilleures propositions de loi qui seront défendues par leur auteur et mises aux voix l'après-midi même en séance publique.

 Voir également la fiche 57

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 », seront invités à choisir par un vote une proposition de loi parmi les dix propositions de loi finalement sélectionnées au plan national.

C'est une leçon d'éducation civique « grandeur nature » qui est ainsi offerte à ces élèves.

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 se 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 siégeront 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 : 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 les deux meilleures propositions de loi et désignent la classe lauréate parmi les deux classes rédactrices de ces propositions, 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 dix meilleures propositions, sans les classer, selon les critères précédemment définis, dans l'ensemble des propositions retenues par les jurys académiques.

Ces 10 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 dix propositions de loi. À l'issue des votes émis en commissions, un classement est établi entre les propositions de loi. Ce classement est définitif pour les propositions occupant les sept dernières places (de la 4^e à la 10^e place).

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 délégués juniors représentant les classes dont les propositions de loi sont arrivées aux trois premiers rangs le matin 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

62. Le statut des fonctionnaires de l'Assemblée nationale
63. L'administration de l'Assemblée nationale : structures, effectifs et corps
64. Les secrétaires généraux
65. Le budget de l'Assemblée nationale
66. Élaboration, instruction et adoption des décisions de questure
67. Le service de la séance
68. Les pôles fonctionnels
69. Le service de la communication et de l'information multimédia
70. Le service de la bibliothèque
71. Les services des comptes rendus
72. Le service du personnel
73. L'informatique à l'Assemblée nationale
74. La sécurité à l'Assemblée nationale
75. Le service des archives et de la recherche historique parlementaire
76. La division du protocole

Le statut des fonctionnaires de l'Assemblée nationale

Points-clés

Les fonctionnaires de l'Assemblée nationale sont des fonctionnaires de l'État et bénéficient, à ce titre, des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires.

Ils sont toutefois soumis à un statut distinct de celui des autres fonctionnaires : en application du principe de la séparation des pouvoirs, qui a pour effet l'autonomie de gestion des assemblées parlementaires, le Bureau de l'Assemblée fixe les conditions de leur recrutement (tous les emplois permanents sont pourvus exclusivement par des fonctionnaires de l'Assemblée recrutés par des concours spécifiques organisés par ladite Assemblée), de leur rémunération et du déroulement de leurs carrières (avancement, mobilité).

Les fonctionnaires de l'Assemblée bénéficient d'une formation continue qui doit leur permettre de s'adapter à leurs affectations successives.

Ils sont soumis à des obligations particulières (devoir de neutralité renforcé, disponibilité).

☞ Voir également la fiche 63

Après avoir été longtemps totalement distinct de celui de la fonction publique d'État, le statut des personnels permanents de l'Assemblée nationale s'est rapproché progressivement de celui des autres fonctionnaires :

- en 1958, ils ont obtenu la possibilité de former des recours devant la juridiction administrative contre des décisions individuelles les concernant ;
- en 1963, ils ont acquis la qualité de fonctionnaires de l'État, ce qui leur a permis de bénéficier de l'application des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à tous les fonctionnaires.

En même temps, au nom du principe de la séparation des pouvoirs posé par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui a pour effet de garantir l'autonomie administrative et financière de chaque assemblée parlementaire, ils ont conservé un statut spécifique déterminé par le Bureau de chaque Assemblée.

I. – UN RECRUTEMENT PAR CONCOURS SPÉCIFIQUES

Tous les emplois permanents au sein des services, à l'exception d'emplois très techniques, sont occupés par des fonctionnaires, recrutés par des concours spécifiques à l'Assemblée : en conséquence, est interdite la collaboration de caractère permanent de tout fonctionnaire relevant d'une administration extérieure à l'Assemblée.

Le principe constitutionnel d'égalité d'accès des citoyens aux emplois publics est garanti par la publicité des différentes étapes des concours, l'anonymat des épreuves écrites, la présence, au sein des jurys, d'une majorité de membres extérieurs à l'administration de l'Assemblée et la distinction entre l'autorité chargée du recrutement (le jury) et celle qui dispose du pouvoir de nomination (le Président et/ou les questeurs).

Les concours sont organisés par catégories de fonctionnaires. On distingue 5 corps généralistes (80 % des effectifs) qui sont ceux d'administrateur, d'administrateur-adjoint, de secrétaire des services, de secrétaire administratif et d'agent et 26 corps spécialisés correspondant à autant de métiers pratiqués à l'Assemblée, dont ceux de secrétaire des débats, rédacteur des débats, ingénieur informaticien, technicien du bâtiment...

Chaque corps est organisé en grades, eux-mêmes divisés en classes. L'avancement d'échelon, à l'intérieur d'une classe, s'effectue à l'ancienneté, selon une périodicité de deux ans. Il peut être différé pour des motifs disciplinaires ou d'insuffisance professionnelle. L'avancement de classe et de grade s'effectue, une fois les conditions d'ancienneté remplies, au mérite, selon une procédure paritaire.

II. – UNE CARRIÈRE AU SERVICE QUASI EXCLUSIF DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Recrutés par des concours spécifiques, les fonctionnaires de l'Assemblée ont vocation à effectuer la totalité de leur carrière dans cette institution, la possibilité d'une mobilité externe étant temporaire, contingentée et strictement définie. Cette perspective va de pair avec la nécessité d'une formation continue des personnels afin de les mettre en mesure de s'adapter à leurs affectations successives.

1. – MOBILITÉ INTERNE, PROMOTION INTERNE, MOBILITÉ EXTERNE

a) *Mobilité interne*

Au cours de leur carrière, les fonctionnaires, à l'exception de ceux qui sont employés sur des postes spécialisés, connaîtront plusieurs affectations, dans les services législatifs et dans les services administratifs. Cette mobilité, à l'intérieur du corps de recrutement, est valorisée : il s'agit pour le fonctionnaire de

renouveler sa motivation, de se perfectionner et, pour l'institution, de disposer d'un personnel ayant une bonne connaissance du fonctionnement de ses rouages, réussissant à s'adapter régulièrement à de nouvelles fonctions, bref d'un personnel efficace et réactif. Elle est d'ailleurs une condition posée à l'avancement en ce qui concerne les administrateurs, les administrateurs-adjoints, les secrétaires des services, les secrétaires administratifs et les agents : la variété des postes, la prise de responsabilité sont des facteurs pris en considération pour l'avancement de grade, qui repose, une fois les conditions d'ancienneté remplies, sur le mérite.

b) *Promotion interne*

Les fonctionnaires, recrutés dans un corps, ont la possibilité d'accéder au corps supérieur : cette promotion s'effectue par concours internes, organisés parallèlement aux concours externes correspondants, ouverts au personnel ayant, selon les cas, 5 ou 15 ans d'ancienneté ou simplement titulaires.

c) *Mobilité externe*

Les administrateurs, les rédacteurs des débats, les secrétaires des débats et les administrateurs-adjoints ont la possibilité d'être mis à disposition d'organismes extérieurs strictement définis : parlements étrangers, institutions européennes, organisations internationales, organismes juridictionnels, autorités administratives indépendantes. En outre, tout fonctionnaire de l'Assemblée peut aussi être détaché auprès de ces organismes ainsi qu'auprès d'entreprises publiques, d'établissements publics nationaux, de collectivités locales et leurs établissements publics. Ce mode d'enrichissement du parcours professionnel des fonctionnaires, bénéfique à l'intéressé et à l'institution, est vivement encouragé depuis une dizaine d'années.

2. – 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).

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 (accueil, management).

Des cycles de formation sont par ailleurs proposés aux fonctionnaires qui souhaitent présenter les concours internes.

III. – DES OBLIGATIONS RENFORCÉES

Les obligations auxquelles sont soumis tous les fonctionnaires sont, pour certaines, renforcées quand elles s'appliquent aux fonctionnaires parlementaires.

1. – LA NEUTRALITÉ POLITIQUE ET LE DEVOIR DE RÉSERVE

Comme tous les fonctionnaires de l'État, ceux de l'Assemblée nationale sont tenus à une stricte neutralité politique dans l'exercice de leurs fonctions, mais cette exigence est particulièrement forte à l'Assemblée nationale, assemblée politique dont les personnels sont appelés à collaborer avec des parlementaires de tous horizons partisans.

Quant à leur obligation de discrétion professionnelle, elle est soulignée et explicitée : elle concerne tous les faits et informations dont ils n'ont pu avoir connaissance que dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Il leur est interdit de fournir à des publications, tout renseignement concernant soit les travaux de l'Assemblée, soit les faits qui peuvent se passer dans l'enceinte des locaux de l'Assemblée et de publier soit des documents inédits dont ils peuvent avoir communication en raison de leurs fonctions, soit des travaux composés à l'aide de ces documents sans en avoir obtenu l'autorisation du Président et des questeurs.

2. – LA DISPONIBILITÉ

Le personnel de l'Assemblée nationale est astreint à une obligation de disponibilité particulière qui doit correspondre au rythme de l'activité parlementaire, quelles que soient les circonstances, qu'il s'agisse du calendrier législatif (sessions extraordinaires) ou des horaires des séances (séances de nuit).

L'administration de l'Assemblée nationale : structures, effectifs et corps

Points-clés

Les services de l'Assemblée nationale sont placés sous l'autorité du Bureau de l'Assemblée.

Ils se composent de services législatifs, de services administratifs et de services communs et ont à leur tête deux secrétaires généraux : le secrétaire général de l'Assemblée nationale et de la Présidence qui dirige les services législatifs et le secrétaire général de la Questure placé à la tête des services administratifs. Tous deux ont autorité sur les services communs.

L'administration se compose de 5 corps généralistes (administrateurs et conseillers, administrateurs-adjoints, secrétaires des services, secrétaires administratifs, agents) et de fonctionnaires appartenant à l'un des 26 corps spécialisés. Leur spécialisation porte sur des domaines divers : réalisation des comptes rendus, sécurité, informatique, bâtiment, restauration, assistance médicale, etc.

☞ Voir également la fiche 62

I. – STRUCTURES

Le Bureau de l'Assemblée nationale, composé du Président, de 6 vice-présidents, 3 questeurs et 12 secrétaires, a sous son autorité les services de l'Assemblée. Il détermine, par un Règlement intérieur, leur organisation et leur fonctionnement. Il arrête le statut du personnel de l'Assemblée.

Les services de l'Assemblée nationale se divisent en services législatifs, en services administratifs et en services communs.

- Les services législatifs sont : le secrétariat général de la Présidence, la séance, les six « pôles » fonctionnels (affaires juridiques, culture et questions sociales, économie et évaluation scientifique, finances publiques, affaires européennes, affaires internationales et de défense), la communication et l'information multimédia, la bibliothèque, le compte rendu analytique, le compte rendu intégral.

- Les services administratifs sont : 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.
- Le service des systèmes d'information, le service des archives et de la recherche historique parlementaire et la division du protocole et de la gestion sont des services communs.

Le secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence, assisté d'un directeur général des services législatifs, dirige les services législatifs et les centralise auprès du Président. Il assiste le Président en séance. Le service des affaires européennes, celui des affaires internationales et de défense et la division du protocole sont placés 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, dirige les services administratifs et les centralise auprès des questeurs.

Les services communs sont placés sous la direction du secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence et du secrétaire général de la Questure.

II. – EFFECTIFS ET CORPS

L'Assemblée nationale compte un effectif théorique de 1 351 fonctionnaires. Ils sont répartis en 5 corps généralistes qui représentent 80 % de l'effectif et 26 corps spécialisés qui représentent 20 % de l'effectif.

Les corps généralistes sont les suivants :

1 – *Administrateurs et conseillers (152)* : un diplôme du 2^{ème} cycle universitaire ou équivalent est requis pour être admis à concourir. Les administrateurs apportent une aide juridique et technique aux députés dans l'élaboration de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement. Ils assurent également le fonctionnement administratif de l'Assemblée. Ils ont vocation à exercer des fonctions d'encadrement : 46 d'entre eux sont conseillers chefs de division.

S'y ajoutent 17 directeurs, 3 directeurs généraux et 2 secrétaires généraux.

2 – *Administrateurs-adjoints (136)* : les candidats admis à concourir remplissent les mêmes conditions de diplôme que les candidats au concours d'administrateur. Les administrateurs-adjoints sont principalement chargés de tâches de gestion et de documentation.

3 – *Secrétaires des services (190)* : les candidats doivent, soit être titulaires d'un diplôme professionnel de secrétariat, soit justifier d'une expérience professionnelle de deux ans minimum dans le domaine du secrétariat. Les

secrétaires des services sont chargés des fonctions de secrétaire de direction et des tâches de traitement de texte.

4 – *Secrétaires administratifs* (55) : ils sont actuellement recrutés par concours interne, dans la catégorie des agents. Ils accomplissent des tâches administratives d'exécution.

5 – *Agents* (523) : les candidats doivent justifier d'une expérience professionnelle d'au moins 3 années effectives et de la possession soit d'un diplôme professionnel, soit du brevet des collèges. Ils sont principalement chargés des fonctions d'accueil, de service intérieur et de guide.

Les corps spécialisés correspondent aux fonctions et métiers suivants :

1 – *La réalisation des comptes rendus* : secrétaires des débats (21) et rédacteurs des débats (44). Un diplôme universitaire de 2^{ème} cycle ou équivalent est requis pour concourir.

2 – *La sécurité* : gardiens-surveillants (62). Le concours est réservé aux militaires titulaires d'une pension militaire de retraite versée au titre d'au moins quinze années de services.

3 – *L'informatique* : ingénieurs (5) et techniciens (11), assimilés à des secrétaires administratifs. Pour la présentation à un concours externe pour un poste d'ingénieur, un diplôme dans la spécialité requise (applications ou production) est exigé au niveau d'emploi demandé ou un diplôme équivalent assorti d'une expérience professionnelle dans la spécialité. Par ailleurs, le corps des administrateurs-adjoints compte 23 informaticiens.

4 – *Le bâtiment* : architecte, ingénieurs, techniciens et ouvriers (62). Lorsqu'ils sont recrutés par concours externe, ils doivent être en possession du diplôme correspondant au niveau d'emploi proposé.

5 – *La restauration* : directeur technique (1) et employés (57) : de même, le concours externe est soumis à des conditions de diplôme correspondant aux emplois proposés.

6 – *L'assistance médicale* : assistants médicaux (3). Recrutés par concours externe, ils doivent être en possession du diplôme d'infirmier d'État.

7 – *Emplois divers* (7) : chef de parc, mécaniciens, etc.

Les fonctionnaires se répartissent à raison de 46 % dans les services législatifs, 49 % dans les services administratifs et 5 % dans les services communs.

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 nationale 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 17, 18, 19 et 63

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 nationale 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 NATIONALE ET DE LA PRÉSIDENTE

Après du Président, le secrétaire général de l'Assemblée nationale 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, le compte rendu analytique et le compte rendu intégral.

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 deux services et une division communs : les systèmes d'information, les archives et la recherche historique parlementaire, et le protocole.

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.

☞ *Voir également la fiche 19*

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, al. 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 » ⁽¹⁾.

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 ⁽²⁾. 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, en fait la synthèse et prépare les arbitrages auxquels procède, le cas échéant, le secrétaire général de la Questure.

(1) Décision n° 2001-456 du 27 décembre 2001 sur l'article 115 de la loi de finances pour 2002.

(2) Trois questeurs dans chaque assemblée.

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 soumis aux questeurs de l'Assemblée. Il fait l'objet d'une communication au Bureau de l'Assemblée ⁽¹⁾.

b) Le rôle de la commission commune

À la mi-juin, les questeurs adressent un rapport sur leur projet de budget au président de la commission commune. Chacun des deux magistrats assistant le président de la commission commune est chargé d'examiner le projet de budget d'une des assemblées et de préparer les observations que le président formulera lors de la réunion de la commission commune.

Au cours de cette réunion, la commission commune se borne à fixer les crédits estimés nécessaires au fonctionnement de chacune des deux assemblées qui figureront dans le projet de loi de finances. Il s'agit d'un montant global pour chacune d'elles. La nouvelle présentation du budget résultant de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 comporte notamment, au sein de la mission intitulée « pouvoirs publics », une dotation pour l'Assemblée nationale ; une dotation pour le Sénat *largo sensu*, cette dotation étant subdivisée en trois actions (Sénat *stricto sensu*, jardin et musée du Luxembourg) ; une dotation pour la chaîne parlementaire (avec une action pour La Chaîne Parlementaire-Assemblée nationale et une autre pour la chaîne Public-Sénat).

L'originalité de cette procédure est double :

- elle réunit dans une même instance les autorités financières des deux assemblées parlementaires. Elle permet une concertation entre l'Assemblée nationale et le Sénat sans porter atteinte à l'autonomie d'une chambre par rapport à l'autre : en effet, en pratique, sauf lorsque les problèmes sont communs, les questeurs n'interviennent que sur les questions portant sur le budget de l'assemblée à laquelle ils appartiennent ;
- elle introduit des membres de la Cour des comptes dans le processus d'élaboration des dotations budgétaires des assemblées. Mais bien que la loi confie au Premier président de la Cour le soin de désigner un président de chambre comme membre à part entière de la commission et deux autres magistrats en qualité d'assesseurs, leur travail n'est soumis ni à l'approbation, ni au contrôle de la Cour elle-même. Quant aux propositions des questeurs, elles sont, en fait, adoptées sans modifications qu'ils n'aient acceptées.

(1) Instance composée du Président, des six vice-présidents, des trois questeurs et des douze secrétaires de l'Assemblée nationale.

3. – L'INSCRIPTION DES DOTATIONS DES ASSEMBLÉES DANS LA LOI DE FINANCES

a) *La procédure d'adoption des crédits*

Il appartient au président de la commission commune d'adresser au ministre chargé du budget les propositions de dotations arrêtées pour chacune des assemblées.

Le ministre ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation et procède à l'inscription dans le projet de loi de finances des crédits correspondants. Lors de la discussion en séance publique du projet de loi, la tradition, qui n'a connu que peu d'exceptions, veut qu'il n'y ait pas de débat sur les dotations des assemblées.

La dotation ainsi accordée 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 crédits supplémentaires sont demandés à l'État en cours d'année, ils sont intégrés dans une loi de finances rectificative selon les mêmes modalités que les crédits initiaux.

b) *L'information des parlementaires et du public*

Conformément aux dispositions de l'article 7 de l'ordonnance de 1958 précitée, un rapport explicatif établi par la commission commune est joint au projet de loi de finances et donc publié. Ce rapport donne des précisions sur le montant et la nature des dépenses prévues, ainsi que leur variation d'une année sur l'autre ; il indique également, outre la dotation demandée au budget de l'État, le montant des recettes propres prévues (vente de documents parlementaires, location de salles de réunion, etc.) et, depuis 2002, le prélèvement que l'Assemblée aura décidé d'opérer sur ses disponibilités financières. Ce prélèvement est destiné soit à faire face à une dépense exceptionnelle, soit à financer certains investissements, notamment en cas d'acquisition d'immeuble ou de travaux lourds de rénovation.

II. – L'EXÉCUTION DU BUDGET : DES RÈGLES ÉTABLIES PAR CHAQUE ASSEMBLÉE

Les assemblées gèrent leur budget comme elles l'entendent et ne relèvent pas de la juridiction de la Cour des comptes. Il n'existe pas de contrôle *a priori* de régularité exercé par un fonctionnaire dépendant hiérarchiquement du ministre du budget.

1. – LES RÈGLES ÉTABLIES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les dispositions applicables figurent dans le règlement budgétaire, comptable et financier qui est édicté par le Bureau de l'Assemblée nationale.

En fait, ce texte reprend les grands principes budgétaires et comptables : 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, il 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 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, elle 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.

III. – LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE : UN CONTRÔLE INTERNE

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.

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.

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 qui est soumis aux questeurs puis remis par eux aux membres de la commission spéciale. Ces derniers ont bien entendu la possibilité 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 du président de cette commission, un questionnaire aux questeurs. Les réponses sont préparées par les services gestionnaires des crédits et remises par les questeurs à chacun des membres de la commission à l'occasion de leur audition annuelle.

Après avoir entendu les questeurs, la commission spéciale procède par arrêté signé de son président et des membres de son bureau au règlement définitif des comptes de l'Assemblée nationale et des comptabilités annexes. Par ce même arrêté, elle confie aux questeurs le soin d'affecter le résultat de l'exercice, donne quitus à ces derniers de leur gestion ou rend compte à l'Assemblée ; elle est également chargée de donner quitus au trésorier de l'Assemblée.

(1) Le compte financier est établi par le directeur du service chargé des affaires financières sous la responsabilité du secrétaire général de la Questure et signé également par le questeur délégué. Il comporte un état d'exécution du budget, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, la balance générale des comptes.

2. – 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. Depuis quelques années, le rapport, dont l'essentiel est consacré à la présentation des résultats de l'exécution budgétaire, du bilan et du compte de résultat comporte 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.).

Une réflexion est en cours sur une adaptation de cette procédure de contrôle propre à l'Assemblée nationale, que rendra nécessaire la certification par la Cour des comptes, à partir de l'exercice 2006, des comptes généraux de l'État en application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

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 la fiche 19

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 senatus-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.

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*

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 photographe et de filmer.

d) *Ils diligent les procédures contentieuses*

4. – LES QUESTEURS PRENNENT LEURS DÉCISIONS COLLÉGIALEMENT

Les décisions des questeurs sont prises collégalement 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) *Le directeur général 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 coordon-

ner les mesures relatives à la sûreté et à la sécurité du Palais 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 photographe 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 des personnels de secrétariat parlementaire 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** étudie et prépare les programmes de bâtiment et les décisions relatives aux marchés publics, soumis à l'approbation des questeurs et exerce les fonctions administratives relevant de la maîtrise d'ouvrage. Il exerce également la maîtrise d'œuvre des travaux neufs et de l'entretien des immeubles et jardins, l'exploitation des équipements techniques, la conservation des locaux historiques, du mobilier et des œuvres d'art. Il comprend une *division de la gestion et du patrimoine*, une *division de l'ingénierie, des travaux et de la maintenance* et une *division de l'architecture*.

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*.
- Le **service des archives et de la recherche historique parlementaire** fait également partie des services communs.

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 33, 34, 35 et 42

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 six administrateurs adjoints, dont deux chargés d'un bureau de composition et de numérisation ;
- la *division des lois* qui est constituée d'un chef de division, de deux administrateurs et de trois administrateurs adjoints.

Six secrétaires sont à la disposition de l'ensemble du service et dix exercent leur activité au sein du *bureau de composition et de numérisation*.

Enfin, le service comprend dix agents et vingt-six 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 : préparation des débats ; procédure législative ; procédures de contrôle ; procédures diverses relatives à la constitution de l'Assemblée et aux nominations au sein de différents organismes ; informations sur l'activité de l'Assemblée et jurisprudence constitutionnelle et réglementaire.

1. – LA PRÉPARATION DES DÉBATS

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 délégation pour l'Union européenne, le rapporteur général de la commission des finances et le ministre chargé des relations avec le Parlement – qu'est fixé 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 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.
- 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 générale 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 générale 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.

Pour les propositions de loi, elle procède, en outre, à un contrôle de recevabilité.

Agissant sous l'autorité du Président, elle peut refuser le dépôt de propositions qui seraient contraires aux dispositions constitutionnelles ou organiques.

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.

À défaut 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 et distribution.

b) La préparation de la séance

- La division de la séance enregistre, met en forme, fait reproduire et distribuer les motions de procédure – exception d'irrecevabilité, question 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, comme pour les propositions de loi, contrôler la recevabilité

lorsqu'ils sont d'initiative parlementaire. En cas de doute sur la recevabilité financière, elle sollicite l'avis de la commission des finances. Leur mise en forme représente une part considérable de son activité. Il s'agit, en effet, d'uniformiser leur présentation et de limiter leur dispositif aux seules modifications proposées pour que la discussion en séance puisse être convenablement ordonnancée.

- 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, directeur général ou directeur du service de la séance – qui est chargé d'assister le Président.

3. – LES PROCÉDURES DE CONTRÔLE

En séance publique, le contrôle parlementaire s'effectue par la mise en cause de la responsabilité gouvernementale, la procédure des déclarations du Gouvernement suivie d'un débat 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 (*cf. supra* § 1 *b*).

b) Les déclarations suivies d'un débat

La division de la séance organise le débat comme elle le fait pour une procédure de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement.

c) Les questions

La division de la séance prépare le dossier du Président pour les séances de questions orales ou de questions au Gouvernement et prend les contacts nécessaires avec le ministère chargé des relations avec le Parlement pour savoir quel ministre sera effectivement présent pour répondre.

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 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 : Haute Cour de justice, Cour de Justice de la République, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, organismes extraparlimentaires.

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 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 est la dernière à avoir été rattachée au service de la séance. Elle a repris les tâches qui relevaient auparavant de l'organe central placé auprès du directeur du service des commissions, avant l'éclatement de cette structure en cinq pôles, ainsi que celles de la division des scrutins, jusqu'alors dépendant du service de la communication. Le bureau de composition et de numérisation des documents parlementaires lui est rattaché.

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 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 gère la cellule de comptes rendus mise à la disposition des différentes commissions pour les auditions auxquelles elles procèdent. Elle

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 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.

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. – LE BUREAU DE COMPOSITION ET DE NUMÉRISATION

- Le bureau de composition et de numérisation est chargé 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.
- Il assure également la mise en forme et la relecture du compte rendu analytique.
- Il participe, en outre, à l'édition du compte rendu intégral des séances en établissant le fascicule annexe (dit cahier bleu) comportant notamment le texte des amendements préalablement numérisés et le sommaire de chaque séance.
- Enfin, le bureau met en forme les projets de loi transmis sous forme numérique par le Gouvernement et assure la composition et la mise en forme des propositions de loi avant qu'ils soient reproduits par une imprimerie extérieure.

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*

Les textes législatifs – projets, propositions et amendements – font l'objet d'un examen préalable. 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 impliquent des modifications autres que purement formelles, celles-ci sont effectuées en liaison avec les responsables des textes, Gouvernement, commissions ou auteurs d'amendements.

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, et vérifie le texte issu de ses délibérations.

Ce texte est immédiatement transmis, sous une forme provisoire, au secrétariat général du Gouvernement (SGG) et au Sénat. La division des lois fait parallèlement imprimer et distribuer ce texte. 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 SGG, l'autre pour être conservé dans les archives de l'Assemblée.

2. – LES TÂCHES PERMANENTES

a) L'élaboration du Recueil des lois

La division des lois établit, trois fois par an, un recueil des textes adoptés définitivement au cours de la période, dénommé *Recueil des lois*.

Chaque texte y est précédé d'une liste des travaux préparatoires, c'est-à-dire d'une référence aux documents parlementaires successifs – projets ou propositions, rapports, textes adoptés aux différents stades de la procédure – et aux comptes rendus des séances. S'y ajoute la décision du Conseil constitutionnel, lorsqu'il a été saisi.

b) Les autres publications

La division assure d'autres 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 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 à la Présidence de la République, au Gouvernement et aux assemblées.

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.

Elle suit également les décisions du Conseil constitutionnel, qu'elle analyse et commente lorsqu'elles portent sur les pouvoirs du Parlement ou la procédure législative.

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 21, 44, 45, 46, 48, 49 et 50

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 service 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) 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 cinq services actuels 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 conservé 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. Ces services assurent le secrétariat des commissions d'enquête et des missions d'information créées par la Conférence des Présidents.

II. – PRÉSENTATION DES « PÔLES FONCTIONNELS »

Sur le fondement des principes énoncés ci-dessus, six « pôles fonctionnels » ont été mis en place le 1^{er} 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 formation professionnelle, de jeunesse et de sports, de culture, de communication, de travail et d'emploi, de santé, de famille, de sécurité sociale et de solidarité, de pensions et d'anciens combattants. Il comporte deux divisions :

- le secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ;
- 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) et du secrétariat de l'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé.

— **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, d'aménagement et de développement des territoires, d'artisanat, de commerce, de commerce extérieur, de consommation, d'énergie, d'environnement, d'industrie, de logement, de mer, de pêche, de poste et télécommunications, de tourisme, de transports, d'urbanisme et de ville. Il comporte trois divisions :

- le secrétariat de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire ;
- le secrétariat de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;
- la division du contrôle et des études économiques qui est en particulier chargée du secrétariat de la délégation à l'aménagement du territoire.

— **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 plan ;
- 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 délégation pour l'Union européenne ;
- la division des études européennes et du droit comparé.

Il est en outre chargé du secrétariat de la délégation de l'Assemblée nationale aux assemblées parlementaires euro-méditerranéennes (APEM), 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.

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 nationale et de la Présidence. Il comprend trois divisions : la presse, l'information multimédia et la communication institutionnelle.

Au moins une fois par an, ce service rend 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 57 à 59 et 61

I. – LA DIVISION DE LA PRESSE

La division de la presse, dont la création remonte aux années soixante-dix, comprend une vingtaine 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. Au cours des dernières années, cette cellule a vu sa mission s'enrichir. Elle est 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 dizaine 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, la plus ancienne des divisions du service, dont plusieurs missions sont désormais effectuées par le bureau de composition et de numérisation du service de la séance, ont été confiées à 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 sept 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 bilans de session et les recueils annuels statistiques pour ce qui concerne les travaux parlementaires ; 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 CD-ROM.

D'autres publications sont spécifiques. Il s'agit en premier lieu de « beaux livres » mettant en valeur le patrimoine de l'Assemblée. Par ailleurs, sous la XII^e législature, à l'initiative de la Présidence, des collections ont été lancées ou sont envisagées. Ainsi, une collection des grands discours parlementaires de la Révolution à nos jours a 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 présidentielle et législatives), ou les Journées du patrimoine, le troisième week-end de septembre.

D'autres sont organisées spécifiquement. Ainsi en est-il de l'exposition sur les « trésors de l'Assemblée » (17 septembre au 29 octobre 2005). Pour cette exposition, organisée avec le service de la bibliothèque, le cabinet du Président et

un partenaire externe, le groupe SNCF, la division est intervenue à tous les stades de l'opération : choix du scénographe, mise en place du plan média, organisation des modalités d'accès du public et des invités à l'exposition. Elle a également travaillé sur la réalisation de la brochure mise à disposition des visiteurs et du catalogue de l'exposition. Ainsi en est-il aussi de manifestations comme celles organisées à l'occasion de la fête nationale du 14 juillet pour lesquelles une décoration de la « colonnade » est souvent faite. En 2004, cette manifestation, organisée en collaboration avec La Poste, a permis le dévoilement, par le Président de l'Assemblée nationale et en présence du président de La Poste, du nouveau timbre-poste de Marianne, à l'issue d'un concours populaire ouvert dès le mois de janvier.

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, sauf pendant le mois d'août. 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. Depuis 2007, des audio guides en français et en anglais sont mis, s'ils le désirent, 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, placée sous le régime juridique d'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.

Le service de la bibliothèque

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 700 000 ouvrages et son fonds historique largement constitué sous la Révolution française et l'Empire, 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.

Créée en 1796 (loi du 14 ventôse an IV), la bibliothèque de l'Assemblée nationale n'a été installée dans ses locaux actuels qu'en 1835.

I. – 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) 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 coupes 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 hémicycles 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.

II. – 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 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 bibliophile, 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 organe 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 XV^e siècle.

À partir de 1830, les temps changent : alors que le régime parlementaire s'affermi, 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 que sont entrés, ces dernières années, 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.

III. – LA BIBLIOTHÈQUE EN CHIFFRES

- 14 500 mètres linéaires de rayonnages en sous-sol ;
- 700 000 ouvrages avec un accroissement annuel de 3 500 à 4 000 titres ;
- 80 incunables (édités avant le XVI^e siècle) ;

- 2 000 manuscrits ;
- 3 000 périodiques, dont 670 « 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).

S'y ajoute désormais l'accès à diverses formes de documentation électronique (cédéroms mon postes ou en réseau, accès à Internet et à de nombreuses bases de données juridiques).

IV. – 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 de la bibliothèque.

Tous les documents indexés depuis 1993 sont répertoriés dans un catalogue informatisé qui est consultable depuis les postes reliés au réseau Intranet mais aussi, grâce à l'Extranet, depuis les circonscriptions des députés. 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,
- un secrétaire par groupe.

Les députés peuvent également donner procuration à l'un de leurs collaborateurs pour emprunter en leur nom et sous leur responsabilité.

Le prêt est limité à :

- 6 volumes par personne,
- une durée de deux mois.

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.

Les services des comptes rendus

Points-clés

L'article 33, al. 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 (CRI). Un service est spécialement chargé de la confection de ce document.

Parallèlement, un second service rédige un compte rendu analytique (CRA), résumé analytique des débats, disponible plus rapidement que le compte rendu intégral.

I. – LE SERVICE DU COMPTE RENDU ANALYTIQUE

Le service du compte rendu analytique concourt directement à la publicité des travaux de la séance publique de l'Assemblée nationale.

1. – MISSIONS DU SERVICE

Le service du compte rendu analytique (CRA) établit le compte rendu analytique officiel qui consiste en un résumé au style direct de toutes les interventions en séance publique (discours, explications de vote sur l'ensemble d'un texte, discussions d'amendements). Ce résumé restitue l'argumentation de chaque intervenant, mais s'attache aussi, quant à la forme, à rendre avec fidélité les particularités de son style (choix des mots et des tournures, effets oratoires, forme d'expression littéraire ou, au contraire, délibérément populaire, etc.). Les mouvements de séance (applaudissements, protestations, interjections ou interruptions diverses en provenance de tels « bancs » ou venant de tel député, éventuellement les sorties de l'hémicycle de députés si ces dernières ont une signification par rapport au déroulement du débat) sont également consignés dans le compte rendu.

Enfin, lorsqu'est en discussion un projet ou une proposition de loi, les résultats des votes – adoption ou rejet des amendements et des articles, ces derniers amendés ou non – sont toujours indiqués.

À la différence du compte rendu intégral, les interventions figurant au compte rendu analytique ne sont pas soumises pour contrôle à leurs auteurs. Ceux-ci, s'ils estiment que leur pensée a été transmise de façon erronée, peuvent demander une rectification ou, dans les cas les plus graves, un *erratum*, qui, sous la responsabilité du directeur du service, sera publié en annexe au compte rendu analytique de la séance suivante.

Le compte rendu analytique d'une séance est disponible, à mesure qu'il est élaboré, sur le site Internet de l'Assemblée nationale et une version papier est en règle générale diffusée environ deux heures après la fin de la séance publique.

2. – FONCTIONNEMENT DU SERVICE

Les secrétaires des débats se relaient en séance de quart d'heure en quart d'heure, laps de temps pendant lequel ils prennent des notes. Ils retournent ensuite dans leur bureau où, durant une heure et demie, ils rédigent leur « prise », sur traitement de texte, à partir de leurs notes, et ainsi de suite jusqu'au terme du débat.

Les correcteurs (le directeur, les directeurs-adjoints et un conseiller) se relaient chaque heure et demie en séance et disposent ainsi d'une vue d'ensemble du débat. Ils prennent en note les éléments qu'ils estiment indispensables afin de contrôler la fidélité du travail des secrétaires des débats dont ils corrigent ensuite les « prises », de retour dans leur bureau.

3. – EFFECTIFS DU SERVICE

Le CRA comprend, outre le directeur du service, quatre correcteurs et douze secrétaires des débats. Par ailleurs, le service comprend aussi trois secrétaires des débats affectés à la cellule des commissions (voir ci-dessous). Il compte également trois agents chargés de l'organisation matérielle, notamment de la mise à disposition des fournitures et documents, et reçoit le concours de deux secrétaires des services chargés de reporter les corrections des « réviseurs ».

4. – RECRUTEMENT

Comme tous les fonctionnaires de l'Assemblée nationale, les secrétaires des débats sont recrutés par voie de concours. Assimilés statutairement aux administrateurs des services, ils exercent cependant un métier très spécifique, exigeant non seulement des connaissances mais aussi une aptitude peu commune d'écoute et de restitution des débats, tant sur le fond que sur la forme.

Qu'ils se présentent au concours externe ou au concours interne, les candidats subissent les mêmes épreuves :

- au cours d'épreuves de présélection et d'admissibilité, on lit aux candidats un extrait d'un discours parlementaire choisi pour être représentatif des difficultés qu'ils auront à affronter s'ils sont reçus. Il leur est également demandé de rédiger un compte rendu analytique d'un discours parlementaire à partir d'un discours écrit ;
- les épreuves d'admission consistent en la rédaction de « prises » dans des conditions analogues à celles de la séance publique et en une épreuve orale où sont évaluées l'aisance des candidats et leur aptitude à s'insérer dans une équipe.

II. – LE SERVICE DU COMPTE RENDU INTÉGRAL

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.

1. – FONCTIONNEMENT DU SERVICE

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.

Une fois qu'il est définitivement établi, le compte rendu intégral d'une séance est diffusé, dans un délai moyen de vingt-quatre heures, sur le site Internet de l'Assemblée. 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*. »

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.

2. – RECRUTEMENT

Les rédacteurs des débats, dont la grille indiciaire est comparable 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.

III. – LA CELLULE DES COMPTES RENDUS

Une cellule, composée de secrétaires des débats et de rédacteurs des débats, placée sous l'autorité d'un conseiller du service du compte rendu analytique ou du service du compte rendu intégral, établit des comptes rendus de réunions de commission, de mission d'information et de délégation.

Le service du personnel

Points-clés

En application du principe de séparation des pouvoirs, l'Assemblée nationale a une totale autonomie de gestion : elle recrute et gère son propre personnel, qui a vocation à effectuer la totalité de sa carrière en son sein. Son 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 les fiches 62 et 63

Le service du personnel assure le recrutement, la gestion et la formation du personnel de l'Assemblée nationale, soit 1 351 fonctionnaires et une centaine de contractuels.

Placé sous l'autorité du directeur, le service compte deux conseillers chefs de division, un conseiller chargé de mission, huit administrateurs-adjoints, un informaticien, sept 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 de toutes les dispositions statutaires relatives au recrutement et à la formation.

La division organise les concours correspondant aux emplois permanents, tous occupés par des fonctionnaires : actuellement, 93 types de concours permettent de pourvoir les 5 corps de généralistes qui représentent 80 % de l'effectif (administrateurs, administrateurs-adjoints, secrétaires des services, secrétaires administratifs et agents) et les 26 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.

Sur la base d'un programme soumis annuellement à l'avis des organisations syndicales et à l'approbation des questeurs, la division organise la formation professionnelle, axée sur l'adaptation aux postes. Actuellement, l'accent est mis sur les formations linguistiques intensives (eu égard au développement des activités internationales de l'Assemblée), sur les stages liés à l'organisation de la sécurité des personnes et des biens et sur les formations portant sur les techniques de communication, notamment celles liées à l'encadrement et au management. La division organise également les préparations aux concours internes.

La division 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 de toutes les dispositions réglementaires relatives au déroulement des carrières, aux rémunérations et aux conditions d'emploi du personnel.

Elle organise la consultation des syndicats représentatifs sur tout projet tendant à modifier le statut du personnel, son régime de rémunération, de protection sociale, de retraite ou l'organisation des services. Les principales instances de concertation avec les syndicats représentatifs sont la commission de concertation annuelle présidée par les questeurs et les comités techniques sur les projets soumis à consultation, institués par décision des questeurs.

Elle met en œuvre les procédures réglementaires en matière d'avancement et de discipline, elle élabore tous les actes de nomination, de promotion, d'affectation, de sanction, de congé, de disponibilité et d'admission à la retraite. Elle gère les contrats des personnels temporaires. Elle assure la tenue des dossiers individuels et des documents nécessaires à la gestion du personnel.

La division assure également la gestion informatisée des traitements des fonctionnaires et des rémunérations des contractuels.

L'informatique à l'Assemblée nationale

Points-clés

L'informatique à l'Assemblée nationale est placée sous la responsabilité du service des systèmes d'information qui a pour mission d'assurer la maîtrise des moyens informatiques nécessaires au fonctionnement de l'Assemblée nationale.

Le service des systèmes d'information gère et maintient plus de 55 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 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.

Le service exploite une centaine de serveurs et veille à l'homogénéité du parc afin de mieux assurer son optimisation et la sécurisation du réseau.

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.

Chargé de gérer les équipements informatiques des organes institutionnels de l'Assemblée nationale et de son administration (à l'exception de ceux des groupes politiques), ce service a pour mission de mettre en œuvre et développer le système d'information jugé nécessaire à l'autonomie de fonctionnement de l'Assemblée nationale. Il peut, toutefois, 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) ou de maintenance.

Depuis 2002, l'action du service des systèmes d'information est organisée dans le cadre d'un plan triennal de l'informatique, qui définit les actions à mener, ainsi que les moyens à mettre en œuvre. Ce plan, préparé par le service des systèmes d'information après consultation de chacun des autres services de l'Assemblée nationale, est soumis à l'approbation des questeurs.

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 l'installation et de la maintenance des matériels, des systèmes et des applications informatiques. Il est responsable de l'exploitation du site central 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 de cinquante 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 systèmes centraux, ainsi que celle des réseaux internes et externes ;
- l'entité « Support aux utilisateurs » chargée de répondre, en recourant à un prestataire, 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 55 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 la salle 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 refondue en 2004 et 2005. Elle constitue l'un des projets informatiques les plus complexes menés à l'Assemblée nationale au cours des dix dernières années. 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 extraites de cette base sont diffusées sur Internet.

— *L'application Questions*

Elle permet d'automatiser la saisie et la gestion (par les services de l'Assemblée nationale), des questions - écrites et orales - des députés au Gouvernement, ainsi que les réponses apportées, en texte intégral. Les données extraites sont consultables en ligne sur Internet. En 2007, de nouveaux développements ont été réalisés, afin de fournir aux députés la possibilité de déposer en ligne des questions et de dématérialiser les échanges avec les Journaux officiels.

— *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 Archives*

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 (avec deux classements, thématique et par auteur).

— *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 a été réalisée en 2003 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.

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 intégral*

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 sécurisée au *Journal officiel* pour publication, ainsi que sa mise en ligne sur le site Internet de l'Assemblée nationale, dans un délai de 24 à 48 heures après la séance.

— *L'élaboration, le traitement et la diffusion des amendements*

En exploitation depuis 2005, cette application, qui bénéficie d'améliorations régulières, permet la saisie des amendements et leur diffusion sur Internet, ainsi que leur impression en masse. Les amendements numérisés entrent dans la confection de la « petite loi » et l'élaboration du compte rendu intégral.

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 pour permettre une meilleure prise en main des outils informatiques par les services utilisateurs, ont été remplacées entre 2001 et 2005. 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, un système de gestion des badges « mains libres » a été installé en 2003.

D'autres applications de gestion ont été mises en place pour répondre aux besoins spécifiques des services : gestion des stocks, 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 est mis à la disposition des députés à compter de la XIII^e 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 offrira 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 ;
- l'application de « dépôt des questions » ;
- le site 577, portail d'information et de communication des députés ;
- 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.

Au cours de l'année 2006, le site Internet de l'Assemblée nationale a reçu 9,4 millions de visites.

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, des 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 des équipements de tous les services. Son objectif est de simplifier leur gestion et de disposer d'une bureautique communicante exploitant des logiciels standard. Les équipements sont renouvelés par service, selon une périodicité de l'ordre de cinq ans.

À ce jour, le parc comprend environ 1 300 micro-ordinateurs en réseau.

4. – LE RÉSEAU ET SA SÉCURISATION

Depuis 1992, les locaux des groupes politiques, des députés et des services ont été progressivement câblés. De plus, les salles de réunion et certains espaces communs sont équipés de bornes permettant un accès WiFi à Internet.

La plupart des postes de travail peuvent communiquer avec les serveurs par un réseau « en étoile » commuté à haut débit. Les connexions à Internet s'opèrent

également via le réseau interne et de fournisseurs d'accès. L'accroissement des flux a nécessité d'augmenter la capacité du réseau

Des opérations de sécurisation du réseau général ont été conduites en 2002 et 2003, parallèlement à la création d'une nouvelle salle informatique. Elles ont donné lieu au renouvellement des matériels, ainsi qu'à la mise en redondance des équipements actifs stratégiques.

Le système de vote électronique de la salle des séances, rénové en 1998, 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. Il dispose d'un réseau propre, distinct du réseau général.

5. – LA MESSAGERIE ÉLECTRONIQUE

Les députés et l'ensemble du personnel de l'Assemblée nationale disposent d'une messagerie électronique. Le système a été remplacé fin 2002, afin d'en améliorer les performances et les fonctionnalités.

Il est désormais possible d'accéder au carnet d'adresses électroniques de l'Assemblée nationale et de gérer directement ses mots de passe, groupes de messagerie et reroutages.

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 prédéterminé 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 (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, DASS) et le service de la communication et de l'information multimédia (presse et personnes désireuses d'assister à une séance publique).

1. – LA DASS

Sous l'autorité du secrétaire général de la Questure et du directeur général des services administratifs, la DASS 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. 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 vingt 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, art. 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 ;

(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.

- de chantier ou temporaire, pour un prestataire, selon la nature et la durée de son intervention.

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.

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.

Le service des archives et de la recherche historique parlementaire

Points-clés

Le service des archives et de la recherche historique constitue une des unités administratives les plus anciennes de l'Assemblée nationale.

Ses compétences, qui se sont progressivement élargies, comprennent l'indexation des débats en séance publique, l'établissement du recueil des engagements électoraux, la gestion des fonds d'archives de l'Assemblée nationale ainsi que l'aide et l'accueil des consultants. S'y ajoute la mission de conservation et d'exploitation des enregistrements audiovisuels de la séance et des auditions publiques.

Depuis plusieurs années, ce service a par ailleurs lancé diverses initiatives visant à promouvoir et à développer la recherche en droit et en histoire parlementaires.

Institué dès le mois de juillet 1789, le service des archives, dont le rôle s'est, dans un premier temps, confondu avec celui des archives nationales, a vu ses compétences s'élargir pour devenir, depuis 2002, le service des archives et de la recherche historique parlementaire. Ses missions sont désormais les suivantes.

I. – INDEXER LES DÉBATS EN SÉANCE PUBLIQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le service des archives établit chaque année une table nominative (par député et ministre) et une table analytique (par thème) des débats en séance publique de l'Assemblée nationale, au moyen d'une analyse sémantique et raisonnée du compte rendu intégral publié au *Journal officiel*.

1. – LA TABLE NOMINATIVE DES DÉBATS

La table nominative récapitule pour chaque député l'ensemble de ses interventions en séance publique ; elle recense également ses fonctions au sein

des différentes instances de l'Assemblée ainsi que les propositions de loi, les propositions de résolution ou les rapports qu'il a déposés.

2. – LA TABLE ANALYTIQUE DES DÉBATS

La table analytique présente l'ensemble des thèmes abordés au cours des débats en séance publique à chaque étape de la procédure ; elle permet de suivre les différentes phases de la discussion d'un texte de loi mais aussi, grâce au classement thématique, de retrouver tous les travaux et initiatives parlementaires portant sur un même sujet.

Elle comporte par ailleurs dans une première partie, les données, présentées sous forme de listes ou de tableaux, relatives à la composition de l'Assemblée et de ses organes, aux nominations dans les organismes extraparlimentaires, à la composition du Gouvernement, aux sessions et aux séances publiques, aux différents dépôts sur le bureau de l'Assemblée (projets ou propositions de loi, propositions d'actes communautaires). Elle contient aussi des tableaux de concordance qui permettent de faire le lien entre les articles de la loi promulguée et les articles du projet (ou de la proposition) de loi lors des différentes phases de la procédure législative à l'Assemblée.

II. – ÉTABLIR LE RECUEIL DES ENGAGEMENTS ÉLECTORAUX

Parmi les missions traditionnelles du service figure l'établissement du recueil des textes authentiques des programmes et engagements électoraux des députés proclamés élus à la suite des élections générales. Ce recueil, très consulté par les chercheurs, est plus communément appelé « Barodet », du nom du député à l'origine de sa création en mars 1882.

III. – GÉRER LES ARCHIVES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Il s'agit là de la fonction originelle et traditionnelle du service des archives : celui-ci est chargé de la collecte, du versement, du classement et de la conservation de l'ensemble des archives de l'Assemblée nationale.

Le service des archives joue tout d'abord un rôle de conseil et de formation auprès des autres services de l'Assemblée ; il met à leur disposition des outils et des méthodes destinés à faciliter la gestion quotidienne des documents qu'ils produisent. Il s'appuie sur le correspondant « archives » désigné par chaque service.

Dans un deuxième temps, il procède au classement des fonds versés par les services et établit des inventaires désormais informatisés.

Depuis plusieurs décennies l'Assemblée nationale a engagé une politique de versement aux Archives nationales. C'est ainsi qu'ont déjà été versés à cette institution tous les documents législatifs antérieurs à 1958, notamment les procès-verbaux des commissions mais aussi des archives administratives dont certaines remontent au XIX^e siècle. Par la suite, il a été procédé au versement d'un ensemble d'archives liées à l'activité législative (dossiers législatifs des textes discutés en séance publique, procès-verbaux des commissions...) couvrant les onze premières législatures de la V^e République (1958-2002), qui se trouve conservé au centre des archives contemporaines de Fontainebleau.

Les archives versées aux Archives nationales restent à disposition du service des archives aux fins de consultation.

Le service des archives est, par ailleurs, chargé de la gestion des archives audiovisuelles de l'Assemblée. Il dispose, dans sa vidéothèque, de l'enregistrement de l'intégralité des débats en séance publique depuis 1974, sous forme sonore jusqu'en 1981 et sous forme audiovisuelle depuis 1982, ainsi que de l'enregistrement des auditions publiques des commissions. Il effectue à la demande des reproductions pour les médias audiovisuels comme pour les députés eux-mêmes.

IV. – AIDER ET ACCUEILLIR LES CONSULTANTS

Le service des archives apporte une aide matérielle et intellectuelle aux consultants (notamment les administrations, les professions juridiques) et aux chercheurs qui ont besoin pour leur activité professionnelle ou leurs travaux de se référer aux documents parlementaires et aux fonds d'archives.

Il est saisi quotidiennement de nombreuses demandes, de plus en plus souvent transmises par courriel ; les plus fréquentes portent sur la reproduction d'un extrait de débat ou d'une réponse à une question écrite, la communication des travaux préparatoires d'une loi ou d'un de ses articles, l'activité de l'Assemblée dans un domaine précis, ou encore la mise à disposition des interventions d'un député ou celle d'éléments biographiques sur des députés, cette liste étant loin d'être exhaustive.

Il dispose également, dans ses locaux, d'une salle de consultation qui accueille environ un millier de personnes par an. Là peuvent être communiqués immédiatement les documents parlementaires imprimés (projets ou propositions de loi, rapports...), les comptes rendus des séances publiques ainsi que toute une série d'autres documents : liste de députés, recueils des engagements électoraux... Peuvent également être librement consultés, conformément à la réglementation fixée par le Bureau de l'Assemblée nationale, des documents écrits datant de plus de trente ans (sous réserve d'exceptions définies par le code du patrimoine).

Afin de faciliter les recherches sur les anciens députés, le service a mis en place une base de données biographiques remontant à la Révolution de 1789 : elle concerne près de 16 000 députés. D'ores et déjà, 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 notice biographique extraite du dictionnaire des parlementaires.

D'une manière plus générale, le service des archives, en liaison avec le service de la communication et de l'information multimédia, développe la consultation des travaux parlementaires sur le site Internet.

V. – ENCOURAGER ET DÉVELOPPER LA RECHERCHE HISTORIQUE

Le service des archives assure le secrétariat de deux opérations visant à encourager et 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 sur l'histoire ou le droit parlementaire depuis la Révolution ; le régime de cette allocation – durée et montant – est aligné sur celui appliqué 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 dans l'un des domaines précités. Le prix prend la forme d'une aide financière à la publication versée à l'éditeur de la thèse.

Par ailleurs le service des archives est associé à la politique de publication mise en œuvre pour favoriser la connaissance de l'histoire et de la vie de l'Assemblée nationale par un large public, cette politique est appelée à se développer avec la mise en place en mars 2005 d'une mission éditoriale depuis lors rattachée au service de la communication.

Dans ce cadre, le service des archives édite le dictionnaire des parlementaires français qui, à ce jour, comporte trois séries : la première couvrant la période 1789-1889 qui est parue à partir de 1889, la deuxième allant de 1889 à 1940, publiée entre 1960 et 1977, et la troisième portant sur 1940 à 1958, dont le dernier tome est en cours de publication. Le travail se poursuit actuellement pour les députés de la V^e République.

Le service des archives a également été associé à la publication d'ouvrages plus ou moins spécialisés. Une collection en six volumes intitulée « les Grands discours parlementaires » rassemble, par période, des discours prononcés dans l'hémicycle du Palais Bourbon. Un dernier volume est consacré à l'histoire du Parlement depuis 1789.

En partenariat avec le service de la communication, le service des archives contribue au développement de la rubrique « Histoire et patrimoine » du site Internet, à partir de laquelle on peut, par exemple, feuilleter des procès verbaux historiques – tel le serment du jeu de paume ou le jugement de Louis XVI – ou consulter des dossiers de « grands débats ».

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...).

 Voir également les fiches 66 et 67

Selon l'article 30 *ter* du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, 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 nationale 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 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 bi- ou multilatérales parlementaires (centenaire de l'Entente cordiale entre la France et le Royaume-Uni, 40^e 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 parlementaires, 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 et apparaît comme un des services essentiels pour l'image et les relations publiques de 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 par 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

77. Les secrétariats des groupes politiques
78. Les assistants parlementaires (ou collaborateurs de députés)

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 20

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'établissait, sous la XII^e législature, aux alentours de quatre-vingt dix 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, ils suivent les activités de la commission compétente 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.).

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 15 et 77*

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 1^{er} février 2007, à 6 278 € 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 1^{er} février 2007, à 8 949 €.

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 récemment tenté de remettre en cause le principe du député-employeur en faisant reconnaître par le tribunal d'instance du 7^e 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 (SAF) 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 SAF 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 13^e 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 1^{er} 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 1^{er} janvier 2004 : le crédit collaborateur de chaque député est majoré à due concurrence du montant total de ces primes.

Depuis le 1^{er} 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 quatre cinquièmes environ des collaborateurs sont attachés à la circonscription du député tandis qu'un cinquième 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.

Lexique des termes parlementaires

A

AMENDEMENT : Modification d'un projet (déposé par le Gouvernement) ou d'une proposition (déposée par un député) de loi 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

CENSURE : *Cf.* Motion de censure.

CIRCONSCRIPTION : Fraction du territoire national qui sert de cadre à l'élection de chaque député. Il y a 577 circonscriptions pour élire 577 députés.

COMMISSION : Organe de l'Assemblée nationale chargé de préparer la discussion en séance publique des projets ou propositions de loi. Il y a deux types de commissions définis par la Constitution : les commissions spéciales constituées à l'occasion de l'examen d'un texte particulier, les commissions permanentes, dont le nombre est fixé à six par la Constitution, examinant, en l'absence de commission spéciale, les textes relevant de leur compétence. Dans la pratique, la plupart des textes sont examinés par les commissions permanentes.

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 ».

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 délégation pour l'Union européenne, les présidents des groupes politiques. Le Gouvernement est représenté au sein de la Conférence. Celle-ci examine l'ordre 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.

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.

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

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 ne sont pas soumis au Parlement : la Constitution définit précisément le domaine d'intervention du législateur. Les décrets sont tous publiés, ainsi que les lois, au *Journal officiel* de la République française.

DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE : Organe d'information et/ou d'investigation et de conseil propre à chaque assemblée (délégation pour l'Union européenne, délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire).

DÉPÔT : En vertu de l'article 39, al. 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 et ceux relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France 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.

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*.

EXPOSÉ DES MOTIFS : Partie d'un texte de loi qui explique ses raisons et ses objectifs. Il précède le dispositif.

EXPOSÉ SOMMAIRE : Texte bref justifiant le dispositif d'un amendement.

G

GROUPE POLITIQUE : Les députés se groupent par affinité politique ; aucun groupe ne peut comprendre moins de 20 députés, sans compter les députés « apparentés » à ce groupe. Sous la XII^e législature, on dénombrait 4 groupes à l'Assemblée nationale : Communiste et républicain, Socialiste, UDF, UMP.

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.

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 des dépenses publiques (article 40 de la Constitution) ;

– qui ne seraient pas du domaine de la loi défini par la Constitution (article 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 V^e République, le peuple peut aussi adopter la loi par référendum.

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 SÉCURITÉ 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 PROGRAMME : Décrit les objectifs que se fixe 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.

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), le Gouvernement doit démissionner.

MOTION DE PROCÉDURE : Il y a trois motions de procédure susceptibles d'être examinées au cours des débats :

- l'exception d'irrecevabilité,
- la question 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 (exception d'irrecevabilité, question 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

OFFICE : Organe de réflexion commun aux deux chambres du Parlement (office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, office pour l'évaluation de la législation, office d'évaluation des politiques de santé).

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, et retient en premier lieu les textes pour lesquels le Gouvernement demande la priorité.

P

« **PERCHOIR** » : Bureau du Président de l'Assemblée nationale dans l'hémicycle, situé en hauteur et dominant l'ensemble de la salle des séances.

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 (art. 16 de la Constitution). Il nomme trois membres du Conseil constitutionnel. Il peut soumettre au Conseil constitutionnel toute loi votée avant sa promulgation. Il nomme également un membre du Conseil supérieur de la magistrature. Enfin, il nomme ou participe à la désignation des membres du Conseil de la politique monétaire, du collège de l'Autorité des marchés financiers (AMF), du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes, du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, du Conseil supérieur de l'audiovisuel, du collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), ainsi que d'autres instances.

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.

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, al. premier de la Constitution).

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 7 juin 2006. 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, 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 PUBLIQUE : Terme désignant les séances plénières tenues par l'Assemblée nationale dans l'hémicycle.

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.

ANNEXE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

(À jour au 31 mai 2007)

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.

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.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

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 dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi.

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.

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 ou sociale 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.

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.

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 menacés 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.

Article 17

Le Président de la République a le droit de faire grâce.

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.

Hors session, le Parlement est réuni 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 comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct.

Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés 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.

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 ; 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 ;
- 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 programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique

Article 35

La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

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.

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.

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 et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France 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 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 de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement.

Une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibère sur le texte qui lui est transmis.

Article 43

Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet.

Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée.

Article 44

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.

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.

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'entre 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.

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 n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à 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.

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

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.

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Article 48

Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.

Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.

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 texte. Dans ce cas, ce texte 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 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 51

La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application des dispositions de l'article 49. À cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit.

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.

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, et 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 62

Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application.

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 est présidé par le Président de la République. Le ministre de la justice en est le vice-président de droit. Il peut suppléer le Président de la République.

Le Conseil supérieur de la magistrature comprend deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend, outre le Président de la République et le garde des Sceaux, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État, désigné par le Conseil d'État, et trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprend, outre le Président de la République et le garde des Sceaux, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, le conseiller d'État et les trois personnalités mentionnés à l'alinéa précédent.

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.

Elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle est alors présidée par le premier président de la Cour de cassation.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet, à l'exception des emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres.

Elle donne son avis sur les sanctions disciplinaires concernant les magistrats du parquet. Elle est alors présidée par le procureur général près la Cour de cassation.

Une 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 ET SOCIAL

Article 69

Le Conseil économique et social, 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 économique et social 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.

Article 70

Le Conseil économique et social peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social. Tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social lui est soumis pour avis.

Article 71

La composition du Conseil économique et social et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.

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-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies 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.

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 par la loi.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

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, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, 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.

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 87

Abrogés.

TITRE XIV - DES ACCORDS D'ASSOCIATION

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

Article 88-1

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 88-2

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 88-3

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 88-5

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.

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 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.