



Parliamentary Development Initiative in the Arab Region

Regional Parliamentary Seminar

Regional Parliamentary Seminar on Parliamentary Rules of Procedure: Realities and the Challenges of Reform in the Arab Region

Les réformes du Règlement de l'Assemblée nationale française

Mr. Stanislas Brézet
Chef de division au service de la Séance

28-29 March
Rabat Morocco

Les réformes du Règlement de l'Assemblée nationale française

(Stanislas Brézet, chef de division au service de la Séance)

Dans une première partie, j'exposerai quelles sont les contraintes constitutionnelles et politiques qui encadrent les tentatives de réformer le règlement. Puis, dans une deuxième partie, je vous présenterais les réformes qui ont accompagné le développement des activités de contrôle de l'assemblée.

Mais auparavant, afin que vous ayez une vision d'ensemble, je vais dire quelques mots à propos du système politique français. Avant 1958, ce système pouvait se définir par la prédominance de l'Assemblée nationale sur l'Exécutif ce qui se traduisait par une forte instabilité gouvernementale. En 1958, la Constitution du général de Gaulle a inversé ce rapport de forces.

Notre parlement est aujourd'hui soumis à un ensemble de dispositions destinées à assurer la stabilité gouvernementale et à permettre au gouvernement de faire voter les lois qui lui paraissent nécessaires à l'exécution de son programme. La majorité parlementaire est astreinte à une discipline très stricte.

Par ailleurs, le mode de scrutin se traduit généralement par des majorités très larges. Sous l'actuelle législature, le parti majoritaire détient 360 sièges sur 577. Cette supériorité numérique écrasante ne facilite pas la tâche de l'opposition.

Cependant, l'Assemblée demeure un contre-pouvoir très actif où l'opposition a largement la possibilité de s'exprimer. En 2006, par exemple, elle a siégé en séance plénière plus de 1000 heures ce qui est probablement un record.

Grâce aux réformes du règlement, la fonction de contrôle a pu se développer et les droits de l'opposition se sont progressivement renforcés.

1. Quelles sont les contraintes constitutionnelles et politiques qui encadrent les initiatives tendant à réformer le règlement de l'Assemblée ?

Apparemment, il est facile de réviser le règlement de l'assemblée. N'importe quel député peut déposer une proposition de résolution. Cette proposition doit ensuite être examinée par la commission des lois et votée en séance publique à la majorité simple. Une seule lecture suffit. Cependant, cette procédure est soumise à d'autres contraintes.

L'une des innovations de la Vème République est que l'assemblée a perdu la faculté d'élaborer librement son règlement. Les réformes du règlement sont transmises au Conseil constitutionnel – instance indépendante de l'Exécutif - afin qu'il vérifie leur conformité à la Constitution. Or, de nombreuses dispositions constitutionnelles concernent les assemblées et la jurisprudence du Conseil est particulièrement rigoureuse. Par exemple, la Constitution stipule que le Gouvernement dispose d'une priorité pour la définition de l'ordre du jour des assemblées. Très concrètement, l'essentiel du programme législatif des assemblées est fixé par le Gouvernement et le Conseil a toujours censuré les révisions du règlement qui lui paraissaient remettre en cause ce principe.

Cette perte d'autonomie est aussi, dans une certaine mesure, une garantie pour l'opposition. Ainsi, le droit d'amendement est garanti par la Constitution et le Conseil constitutionnel a toujours veillé à ce que la majorité parlementaire ne puisse remettre en cause l'un des droits les plus importants de l'opposition.

Cependant, la Constitution de 1958 va sans doute trop loin en intégrant des dispositions qui pourraient être définies par le règlement des assemblées. Par exemple, la Constitution prévoit que le nombre de commissions ne peut être supérieur à six. Cette contrainte complique l'adaptation de la structure des commissions et entrave l'initiative parlementaire. Elle explique par exemple que l'assemblée nationale n'ait pas créé de commission pour les affaires européennes en dépit de l'importance croissante de ces affaires car cette création eut impliqué la suppression d'une commission...

Quant aux contraintes politiques, elles tiennent au fait que la proposition doit être inscrite à l'ordre du jour ce qui suppose l'accord du Gouvernement. Il existe aussi une coutume qui veut que les révisions du règlement doivent faire l'objet d'un consensus. De ce fait, la plupart des révisions ont pour origine une initiative du Président de l'Assemblée nationale en raison de son influence personnelle. Dans de nombreux cas, le Président consulte les présidents de groupe avant de déposer ses propositions.

2. Néanmoins, ces obstacles n'ont pas empêché une évolution des textes et des pratiques.

Depuis 1958, le Règlement a été réformé à trente reprises. Les réformes les plus importantes ont été précédées par des révisions constitutionnelles.

Je vais concentrer mon propos sur les réformes qui ont eu les effets les plus positifs, à savoir celles qui concernent le contrôle parlementaire. Ce sont d'ailleurs des réformes qui ont contribué à accroître la place de l'opposition.

Je voudrais souligner tout d'abord que ces évolutions n'ont pas toutes résultées d'une révision du Règlement ou de la Constitution. La pratique parlementaire, les accords informels, ont à mon sens plus d'importance que la réforme des textes.

Ainsi, une évolution importante a été la création de séances au cours desquelles le Gouvernement est soumis pendant une heure au feu roulant des questions des députés. Ces deux séances hebdomadaires s'ajoutent à la séance prévue par le Règlement. Elles sont retransmises en direct à la télévision ; le premier ministre est généralement présent ainsi que les ministres les plus importants. Elles sont considérées comme un moment fort de la vie parlementaire et politique du pays, comme l'un des moyens privilégiés par l'opposition pour mettre en difficulté le gouvernement. Pourtant, ces séances ont été instituées en 1974 par un simple accord entre le gouvernement et l'assemblée sans modification du règlement, ce qui permet d'ailleurs d'en modifier facilement l'organisation.

Les réformes du Règlement sont efficaces lorsqu'elles accompagnent un mouvement spontané. Ce fut le cas en particulier pour les commissions d'enquête et les missions d'information.

Ces deux outils ont des régimes juridiques différents, mais certaines caractéristiques communes. Composées à la proportionnelle des groupes, elles élisent un bureau ; auditionnent qui elles veulent ; adressent des questionnaires ; publient des conclusions et les comptes rendus de leurs auditions.

Depuis une quinzaine d'années, on assiste à un véritable engouement des députés pour ces structures. Sous la législature qui s'achève, de 2002 à 2007, 8 commissions d'enquête ont été créées et plus d'une centaine de missions d'information, de taille diverses, ont vu le jour. Par ailleurs, des missions d'information permanentes ont été instituées pour le contrôle des dépenses publiques et celui des dépenses de sécurité sociale.

Les députés exploitent de mieux en mieux leurs pouvoirs. Ainsi, les rapporteurs des commissions d'enquête utilisent de plus en plus souvent le droit d'effectuer des contrôles dans les administrations ou les entreprises qui entrent dans le champ d'investigation de leur commission. La loi leur donne en effet la possibilité de se présenter à la porte de ces administrations ou de ces entreprises et d'exiger qu'on leur présente tel ou tel document.

Trois réformes du règlement ont accompagné cette floraison.

Première réforme : Depuis 1991, les auditions des commissions d'enquête et des missions d'information sont publiques et, depuis 1994, peuvent donner lieu à retransmission télévisée. Il s'agit d'une simple faculté, les députés pouvant décider, au cas par cas, de siéger à huis clos. Cependant, ils usent largement de cette faculté et sont même parfois contraints de céder à la pression des médias. A partir du moment où cette faculté existe, il est très difficile de résister à la pression.

Cette ouverture aux médias est un moyen très efficace de mettre en valeur le travail parlementaire. Surtout, elle permet de renforcer la pression sur l'exécutif ou les autorités mis en cause publiquement. Toutefois, cette méthode ne favorise pas toujours la qualité du travail. C'est pourquoi, je crois que les commissions doivent pouvoir, au cas par cas, en fonction des sujets et des circonstances, travailler à huis clos et différer la publication des comptes rendus de certaines auditions.

Deuxième réforme : Depuis 2003, l'opposition peut obtenir soit la fonction de président, soit celle de rapporteur d'une commission d'enquête. Le règlement l'impose lorsque la commission d'enquête a été créée à la suite d'une initiative de l'opposition. Cette répartition a tendance à se généraliser pour toutes les commissions d'enquête ainsi que pour les des missions d'information les plus importantes. Jusqu'à présent, l'opposition n'a pu obtenir que la fonction de président et non celle de rapporteur, mais il s'agit tout de même d'une avancée importante car le président d'une commission a des pouvoirs spécifiques s'agissant de l'organisation des travaux de sa commission et de la convocation des personnes auditionnées. Néanmoins, on peut regretter que la fonction de rapporteur n'ait encore jamais été attribuée à un membre de l'opposition.

Jusqu'à présent, ce partage a bien fonctionné. Certes, il peut y avoir des conflits entre le président et le rapporteur sur l'organisation des travaux comme sur les conclusions finales. Mais, il n'y a jamais eu de blocage.

Troisième réforme : Depuis 2003, également, il existe une nouvelle catégorie de mission d'information qui a connu un grand succès. Le Président de l'Assemblée peut proposer à l'Assemblée la création d'une mission d'information. Cette catégorie s'ajoute à la catégorie des missions d'information créées par les commissions permanentes.

Ces missions n'ont pas pour but principal de contrôler le gouvernement mais plutôt de permettre à l'assemblée de réfléchir collectivement à un sujet afin de proposer éventuellement un changement de la législation. Cette structure se situe donc à la frontière de la fonction législative et de la fonction de contrôle.

Elle permet aux parlementaires d'engager un dialogue et une réflexion avec l'exécutif mais aussi la société civile, puis, dans une étape ultérieure de déposer une proposition de loi.

En conclusion, je soulignerai que ces évolutions sont restées dans le cadre strict du régime parlementaire français. Le Parlement français n'est pas le Congrès des Etats-Unis. Il reste dominé par le principe que l'exécutif dispose au parlement d'une majorité qui le soutient. Les missions d'information et les commissions d'enquête sont plus fréquentes et disposent de plus de pouvoir que par le passé, mais leur création et leurs travaux demeurent sous le contrôle de la majorité parlementaire. En revanche, ces outils ont permis d'accroître l'influence du parlement et de l'opposition et de rapprocher le parlement de la société civile.