



**LA VIE DES ASSEMBLÉES DANS  
L'ESPACE FRANCOPHONE**

**RECUEIL DES PROCÉDURES  
ET DES PRATIQUES PARLEMENTAIRES**

*.../*

**CHAPITRES VII A X**

TABLE

<b><u>CHAPITRE VII - LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE LOIS.....</u></b>	<b><u>3</u></b>
1/ - Le domaine de la loi .....	5
2/ - Le domaine du règlement .....	7
<b><u>CHAPITRE VIII - LES PROCÉDURES DE CONTRÔLE.....</u></b>	<b><u>11</u></b>
c) - Les Questions .....	15
a) - Le rôle des délégations et des offices.....	24
Les offices parlementaires.....	25
<u>Section 3 - Le rôle de l'opposition.....</u>	<u>29</u>
<b><u>CHAPITRE IX - LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE.....</u></b>	<b><u>34</u></b>
<u>Section 2 - La visibilité de l'institution.....</u>	<u>37</u>
Le Parlement des enfants.....	37
<b><u>CHAPITRE X - LES RELATIONS INTERPARLEMENTAIRES.....</u></b>	<b><u>41</u></b>
<u>Section 3 : Les groupes d'amitié.....</u>	<u>45</u>

## Chapitre VII - Les différentes catégories de lois

Dans la tradition républicaine, issue de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. » (Article 6).

Pendant très longtemps en France, jusqu'à la fin de la III<sup>ème</sup> République (1940), la loi se situait au sommet de la norme juridique et se définissait comme l'acte adopté par le Parlement selon la procédure législative et promulgué par le Président de la République. Son domaine était sans borne, une loi pouvant 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, alors, 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.

Avec l'adoption de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, les traits caractéristiques de la loi sont profondément modifiés, même si elle demeure l'expression de la volonté générale. Le Parlement perd son exclusivité comme auteur de la loi<sup>1</sup>, qu'il doit désormais partager avec le Peuple et, sous certaines conditions avec l'Exécutif. Le domaine de la loi est restreint ; son adoption n'est plus automatiquement le résultat du vote du Parlement ; la suprématie juridique de la loi sur le Règlement est battue en brèche.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a pris acte de cette situation en supprimant le premier alinéa de l'article 34 : « La loi est votée par le Parlement » et en le transférant à l'article 24, avec une rédaction inversée : « Le Parlement vote la Loi ».

En dépit du rétrécissement de son aire, la loi n'en demeure pas moins la norme juridique de référence. D'autant plus qu'elle se décline sous de multiples avatars, en fonction de sa forme et de son objet.

A l'issue des douze premières législatures (1958 – 2007) de la V<sup>ème</sup> République, plus de quatre mille cinq cents lois avaient été adoptées par le Parlement, avant d'être promulguées (3991 projets de loi, dont 1482 traités et conventions, et 555 propositions de loi).

### Section 1 - La loi référendaire

Hormis sous la III<sup>ème</sup> République (1875 – 1940), dont la Constitution n'en faisait pas mention, le recours direct à l'approbation populaire a été régulièrement utilisé par les Gouvernements, quelque soit leur forme, pour conférer une solennité plus grande à des projets de loi, le plus souvent de nature constitutionnelle. C'est ainsi que l'on recense dix référendums organisés, entre 1793 et 1870, sous la Révolution, le Premier et le Second Empire, et quinze référendums, entre 1945 et 2005.

La Constitution de 1958 a prévu deux types de référendum, différents par leur objet et leurs modalités :

- **le référendum législatif** (article 11) : sur proposition du Gouvernement, pendant la durée des sessions, ou sur proposition conjointe des deux assemblées, le président de la République peut soumettre au référendum tout projet de loi
  - portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur [...] la politique économique et sociale de la Nation ou sur les services publics qui y concourent,
  - ou tendant à ratifier un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

En cas d'adoption du projet, ce dernier est promulgué, dans les quinze jours, par le Président de la République.

---

<sup>1</sup> Cette exclusivité avait été déjà largement entamée, sous la IV<sup>ème</sup> République, avec la pratique du référendum et du décret-loi.

Le Parlement n'ayant jamais fait usage de son droit d'initiative et les propositions du Gouvernement ayant été le plus souvent de pure forme, le référendum législatif reste principalement une initiative du Président de la République.

Huit référendums ont été organisés depuis 1958 dans le cadre de l'article 11, dont trois concernaient le statut d'un territoire d'outre-mer : autodétermination de l'Algérie (1961), Accords d'Evian (1962) et statut de la Nouvelle-Calédonie (1988) ; trois ont eu trait aux relations avec l'Union européenne : élargissement de la CEE (1972), ratification du traité de Maastricht (1992) et ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe (2005).

Enfin, deux portaient réellement sur l'organisation des pouvoirs publics (Election du président de la République au suffrage universel, octobre 1962 ; Création de régions et rénovation du Sénat, avril 1969) mais ils constituaient également un détournement de procédure puisqu'ils modifiaient la Constitution en dérogeant à la procédure régulière de l'article 89.

Deux référendums ont abouti à un rejet par les électeurs des projets de lois qui étaient soumis à leur approbation : le 27 avril 1969 (création des régions et rénovation du Sénat) et le 29 mai 2005 (ratification du traité sur la Constitution de l'Europe).

L'article 11 a été modifié par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui y a introduit la possibilité d'un référendum d'initiative mi-parlementaire, mi-populaire. « *Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an* ».

La nouvelle rédaction de l'article 11 ajoute : « *Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.* ».

Ces dispositions n'entreront en vigueur qu'après examen et promulgation d'une loi organique.

- **le référendum constituant** (article 89) constitue la voie normale d'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi constitutionnelle, après qu'ils aient été adoptés en termes identiques par les deux assemblées. Dans la pratique, il constitue une modalité d'exception (voir ci-dessous)

Parce qu'elles sont adoptées au suffrage universel, les lois référendaires échappent à tout contrôle de constitutionnalité.

## Section 2 - La loi constitutionnelle

La loi constitutionnelle, dont l'unique objet est la révision de la Constitution, est régie par une procédure particulière 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.

La Constitution de 1958 a été modifiée à 24 reprises, en cinquante ans, dont quatorze au cours des dix dernières années. A une écrasante majorité – 22 sur 24 – les lois constitutionnelles ont été adoptées par la voie du Parlement réuni en Congrès.

Les deux seules lois constitutionnelles adoptées par la voie référendaire ont trait au statut du Président de la République : celle du 6 novembre 1962 a consacré le principe de l'élection du Président de la République au suffrage universel, au prix d'un détournement de procédure (voir section précédente) et celle du 2 octobre 2000 a réduit la durée de son mandat de sept à cinq ans.

### **Section 3 - La loi organique**

La loi organique, qui s'interpose entre la Constitution et la loi ordinaire, est destinée à préciser les modalités d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics, dans les cas prévus par la Constitution. Elle tient sa qualification de la Constitution elle-même et ne peut intervenir en dehors des cas limitativement énumérés par cette dernière.

En pratique, la loi organique est à la Constitution ce que le décret d'application est à la loi ordinaire.

La Constitution –dans sa version antérieure à la révision du 23 juillet 2008- prévoit dans 24 articles l'intervention d'une loi organique. Les premières lois organiques ont été prises par 25 ordonnances, publiées entre octobre 1958 et février 1959.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 prévoit l'intervention de dix lois organiques, dont l'adoption est nécessaire à la mise en œuvre des modifications relatives à 9 articles.

Le vote des projets ou propositions de loi organique est soumis à la procédure législative ordinaire, complétée par quelques prescriptions particulières énoncées à l'article 46 de la Constitution :

- leur examen par la première assemblée saisie ne peut intervenir 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.

Le Conseil Constitutionnel a ainsi rendu 108 décisions relatives aux lois organiques depuis 1960. Sur les premières lois organiques adoptées par ordonnances, avant le 4 février 1959, le Conseil a estimé par la suite que leur conformité à la Constitution ne pouvait être contestée.

### **Section 4 - La loi ordinaire : le domaine de la loi et du règlement**

A la différence des versions précédentes, la loi n'est plus définie par la Constitution comme étant « votée par le Parlement » (article 34, 1<sup>er</sup> alinéa abrogé), mais c'est dorénavant le Parlement qui est défini comme l'institution qui « vote la loi » (article 24), à quelques exceptions près (loi référendaire, ordonnances, loi adoptée sans vote de l'Assemblée nationale).

Par ailleurs, en autorisant la loi à « comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. », l'article 37-1 de la Constitution fait également perdre à la loi l'universalité qui caractérisait son application, du moins sur le territoire métropolitain.

La loi « ordinaire » peut désormais être définie comme la loi « par défaut » - celle ne visant aucun objet particulier ou pour laquelle aucune procédure particulière n'est expressément prévue – qui est votée selon les dispositions constitutionnelles dans l'une des matières prévues à l'article 34.

La Constitution de la V<sup>e</sup> République assigne à la loi un domaine limité, au-delà duquel elle ne peut intervenir sans empiéter sur les prérogatives réglementaires de l'Exécutif. Bien que la Constitution ne le précise pas, il s'agit bien du domaine de la loi ordinaire. Chacune des autres catégories de loi disposent de leur domaine respectif, déterminé, implicitement ou explicitement.

Rappelons que l'initiative appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

#### **1/ - 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 ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie ;
- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

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 délimite, en outre, les domaines particuliers :

- des lois de finances, qui « déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » ;
- des lois de financement de la sécurité sociale, qui « déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses » ;
- des lois de programme, qui « déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État » et qui peuvent, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, définir « les orientations pluriannuelles des finances publiques

Néanmoins, le domaine de loi ne saurait se limiter à ce dispositif.

Tout d'abord, le domaine délimité par l'article 34 n'est pas exhaustif, puisque d'autres articles de la Constitution et de son préambule déterminent également les matières législatives (art. 1 : égalité d'accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux responsabilités professionnelles ; art. 4 : expression des opinions et participation des partis à la vie politique ; art. 35 : déclaration de guerre ; art. 36 : prolongation de l'état de siège, art. 53 : autorisation de ratification de certains traités ; articles 72 à 74 dispositions relatives aux collectivités territoriales), sans omettre les nombreux articles relatifs aux formes particulières de la loi.

Ensuite, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a conduit à une extension de fait du domaine de la loi :

- en relativisant la distinction opérée par l'article 34 de la Constitution entre « fixation des règles » et « détermination des principes fondamentaux » ;
- en limitant fortement 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 ;
- en estimant que le législateur ne peut se reposer sur le règlement pour préciser certaines dispositions dans des matières « nobles » comme les libertés publiques. regardées comme satisfaisant aux exigences de l'article 34 de la Constitution »).

Enfin, 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.

## 2/ - Le domaine du règlement

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 définit le domaine réglementaire dans lequel le Gouvernement peut prendre des décrets, c'est-à-dire tout ce qui n'est pas précisément compris dans le domaine de la loi.

L'article 37 ouvre au pouvoir réglementaire un large champ de compétences, non seulement pour l'application de la loi mais aussi dans des matières *a priori* exclues du domaine de la loi. C'est pourquoi on distingue le pouvoir réglementaire pour l'application des lois et le pouvoir réglementaire « autonome » défini par exclusion des éléments du domaine de la loi énumérés à l'article 34. À titre d'exemple, la procédure civile relève désormais exclusivement du domaine réglementaire, de même que le régime des contraventions, sous réserve que les peines prévues ne soient pas privatives de liberté.

Pour empêcher le législateur d'empiéter sur le domaine du règlement, la Constitution a prévu deux procédures :

- **L'irrecevabilité** : 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.

- **La procédure de délégalisation** : l'article 37, alinéa 2 prévoit, quand une loi a été adoptée dans un domaine relevant du règlement, qu'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.

## Section 5 - La loi de finances

On distingue trois sortes de lois de finances.

- la loi de finances de l'année à venir (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 ; elle est adoptée au cours de la session budgétaire (octobre – décembre) qui précède l'année concernée.
- la loi de finances rectificative, ou « collectif budgétaire », qui a notamment pour objet d'ajuster les prévisions de ressources ou de modifier les dépenses -ou leur répartition- de l'année en cours ; elle peut intervenir à tout moment de l'année, en fonction des circonstances politiques et économiques
- la loi de règlement qui constate les résultats financiers de chaque année civile. Elle est soumise au Parlement au cours du printemps qui suit son exécution, pour être adoptée avant la fin de la session ordinaire, le 30 juin, sauf en année électorale où cette opération est retardée de quelques semaines ; l'article 41 de la LOLF rend en effet obligatoire son adoption avant que débute la discussion du PLF de l'année suivante.

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 Sénat). 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.

## **Section 5 bis - La loi de financement de la sécurité sociale**

Nouvelle catégorie de lois, instituée par la révision constitutionnelle du 22 février 1996, la loi de financement de la sécurité sociale est adoptée chaque année, en cours de session budgétaire, qu'elle interrompe de fait. La loi de financement de la sécurité sociale détermine les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de ses prévisions de recettes, fixe ses objectifs de dépenses. Elle détermine également les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et prévoit, 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, elle est examinée chaque année à l'automne, selon des règles de procédure inspirées de celles des 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.

## **Section 6 - La loi d'habilitation**

En application de l'article 38 de la Constitution, le Parlement peut autoriser le Gouvernement, à sa demande, à prendre par voie d'ordonnance 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.

## **Section 7 - La loi de programme**

Les lois de programme, qui déterminaient les objectifs de l'action économique et sociale de l'État, dans un domaine déterminé, pour une durée de plusieurs années, sont remplacées, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, par des lois de programmation qui « déterminent les objectifs de l'action de l'État » (article 34, in fine).

Leur objectif est donc élargi à tout le domaine de la loi, notamment aux finances publiques, puisque « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. »

## Section 8 - Les lois autorisant la ratification des engagements internationaux

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.

Certains parmi les traités ou accords signés par la France, les plus importants, ne peuvent être ratifiés par le Président de la République qu'après le vote d'une loi l'y autorisant, en vertu des dispositions de l'article 53 de la Constitution, qui en fixe la liste ; 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, et ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire.

Si toutes les lois autorisant la ratification de traités résultent de projets de loi déposés par le Gouvernement sur le bureau de l'une ou l'autre assemblée (sauf, bien entendu les traités dont l'autorisation de les ratifier est soumise à référendum), il n'y en a jamais eu faisant suite à une proposition de loi émanant d'un membre du Parlement. On notera toutefois que le Président de l'Assemblée nationale a jugé recevable une proposition de loi déposée par Monsieur Alain Madelin et tendant à autoriser la ratification du Traité créant la Cour pénale internationale : il a donc estimé que cela ne contrevenait pas aux articles 52 et 53 de la Constitution.

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.

Cette éventualité, inscrite dans la Constitution à l'occasion de la révision du 25 juin 1992, s'est présentée avec une fréquence croissante au cours des dernières années, lorsqu'il s'est agi de ratifier des accords européens. Les révisions constitutionnelles, notamment, du 25 juin 1992 (ratification du traité de Maastricht), du 25 novembre 1993 (accord européens sur l'examen des demandes d'asile), du 25 janvier 1999 (ratification du traité d'Amsterdam), du 1<sup>er</sup> mars 2005 (traité établissant une Constitution pour l'Europe) et celle du 4 février 2008 (ratification du traité de Lisbonne) ont permis d'intégrer peu à peu dans la Constitution française une dimension européenne qui n'y figurait pas lors de sa rédaction.

## Section 9 - Les actes non législatifs

Les assemblées peuvent également prendre des décisions non normatives, ni promulguées, qui ne sont pas des actes législatifs. Les actes non législatifs affectent, en premier lieu, leur fonctionnement interne ou leurs relations avec le Gouvernement, mais peuvent également faire état de vœux ou de souhaits des parlementaires sans conséquences normatives.

Alors qu'avant 1958 on avait largement tendance à les confondre, les résolutions et les motions sont, sous la Vème République, les principaux actes non législatifs pris dans les enceintes du Parlement. Leurs procédures d'adoption, leurs domaines d'application et les règles qui les dirigent sont les critères de leur différenciation.

### **Résolutions**

Une résolution est un acte non législatif adopté par une assemblée parlementaire à l'initiative de l'un de ses membres.

Dès 1959, le Conseil constitutionnel s'est efforcé d'en limiter le 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 »

Dans ces conditions, l'Assemblée nationale comme le Sénat peuvent adopter une résolution portant :

- modification de son Règlement
- décision relative à l'immunité de l'un de ses membres, en application de l'article 26 de la Constitution.
- création d'une commission d'enquête
- mise en accusation du Président de la République devant la Haute cour de justice (article 68 de la Constitution). Il s'agit de la seule proposition de résolution devant être adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées.
- déclaration relative à un projet d'acte de l'Union européenne.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a, par un article 34-1 nouveau, autorisé les assemblées à « voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique. » à la condition que leur adoption ou leur rejet ne soient pas « de nature à mettre en cause [la] responsabilité [du Gouvernement] ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard ».

Cette disposition nouvelle vise à élargir le domaine des résolutions parlementaires, dont le caractère trop circonscrit a entraîné le dépôt de propositions de loi dont l'objet n'est pas l'adoption de textes normatifs, comme les nombreuses propositions de loi relatives à la reconnaissance du génocide arménien de 1915 ou à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage comme crimes contre l'humanité.

Les propositions de résolution sont déposées, examinées et discutées suivant la procédure applicable en première lecture aux propositions de loi, à l'exception des dispositions faisant application à ces dernières des articles 34, 40 et 41 de la Constitution. Pour les résolutions portant sur les actes communautaires le passage en séance publique n'est pas systématique.

### **Motions**

A la différence des résolutions, l'adoption des motions n'est pas soumise à un examen préalable en commission ; elle se fait directement en séance à l'initiative d'un parlementaire ou d'un groupe de parlementaires.

La plupart des motions ont trait à la procédure législative (Motion préjudicielle ou incidente, question préalable, exception d'irrecevabilité, motion de renvoi en commission, ...). Leurs conditions d'emploi sont décrites ci-dessus (chap. V, section 3, II – Les motions de procédure).

Les autres se rapportent à la fonction de contrôle (motions d'approbation d'une déclaration de politique générale, au Sénat, motions de censure, à l'Assemblée nationale,...) ou permettent d'adresser des propositions au président de la République (motions tendant à soumettre un projet de loi au référendum de l'article 11 de la Constitution).

\*

\* \*

## Chapitre VIII - Les procédures de contrôle

Le contrôle de l'action du Gouvernement constitue, après l'élaboration et le vote de la loi, l'autre fonction essentielle du Parlement.

Naguère plutôt centré sur l'activité du Gouvernement *stricto sensu*, le contrôle parlementaire a eu tendance à s'élargir à l'action des services de l'Etat et, au delà, à l'efficacité des politiques publiques dans leur ensemble. S'interrogeant alors sur les dispositions législatives qu'elles ont elles-mêmes votées, les assemblées sont amenées à développer leurs capacités d'évaluation.

Le contrôle politique s'exerce en premier lieu par le biais du « ministère de la parole ». Ses instruments privilégiés sont les débats en hémicycle suivis d'un vote. La mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement en représente l'archétype, mais d'usage peu fréquent elle laisse la place au quotidien à des procédures moins lourdes, telles que les questions, sous des formes variées.

Le contrôle technique, qu'il vise l'action de l'Etat ou celle de ses services ou des entreprises nationales, prend une forme moins tribunicienne, plus « feutrée » mais dont l'efficacité peut s'avérer certaine.

### Section 1 - Le contrôle politique

En dépit des prérogatives importantes accordées à l'exécutif, la Constitution de 1958, à l'instar de tous les régimes parlementaires, a reconnu au Parlement le pouvoir de mettre en cause, par un simple vote, l'existence du Gouvernement.

Si l'article 20 de la Constitution dispose que ce dernier « est responsable devant le Parlement, dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 », il ressort cependant de ces articles que cette responsabilité ne peut être véritablement mise en jeu que devant et par la seule Assemblée nationale.

L'article 49 de la Constitution définit, à trois alinéas différents, trois procédures de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, qui correspondent à trois situations différentes, en fonction du moment choisi et de l'auteur de l'initiative.

#### §1 Le vote de confiance

L'article 49, al. Premier, autorise l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. C'est, autrement dit, la traditionnelle « question de confiance » par laquelle tout nouveau Gouvernement demande son investiture.

Dans le cadre de cette procédure, qui a fait l'objet au préalable 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. Ce n'est pas cependant une obligation.

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.

Dans les débuts de la V<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 32 fois. La confiance a toujours été votée.

## §2 La censure

La Constitution de 1958, et c’est une nouveauté dans la pratique parlementaire, met en place deux mécanismes de censure du Gouvernement : la censure traditionnelle, à l’initiative des députés, est définie à l’alinéa 2 et la censure consécutive à la mise en jeu par le Gouvernement de sa responsabilité sur le vote d’un texte est définie à l’alinéa 3.

- La procédure de **l’article 49, al. 2** définit les conditions de la mise en cause par les députés de la responsabilité du Gouvernement.

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.

Sur les cinquante-deux motions de censure déposées depuis l’origine de la 5<sup>ème</sup> République, une seule, votée en 1962, a entraîné la démission du gouvernement. 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.

- **L’article 49, al. 3** définit les conditions de l’engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d’un texte.

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.

L'usage de l'article 49, al. 3 de la Constitution, a été variable depuis 1958. Peu fréquent au début de la V<sup>e</sup> 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).

Contrairement à sa logique d'origine, qui le destinait à surmonter les réticences d'une majorité indisciplinée ou à pallier l'absence de majorité absolue, la procédure est désormais surtout utilisée pour abrégé l'examen d'un texte sur lequel un trop grand nombre d'amendements sont déposés. Il est ainsi devenu l'arme ultime contre l'obstruction.

Depuis 1958, l'article 49-3 a été utilisé à 82 reprises sur 48 textes différents ce qui a entraîné le dépôt de 48 motions de censure. Inutilisé au cours des deuxième (1962-67), quatrième (1968-73) et onzième (1997-2002) législatures, la procédure a au contraire été très largement utilisée (38 fois sur 21 textes) au cours de la neuvième législature (1988-93) en raison tout simplement d'une absence de majorité absolue (275 sièges sur 577) des gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy.

Dernier avatar de l'évolution permanente de la pratique parlementaire, une combinaison inédite jusque-là des procédures instituées par les alinéas 2 et 3 de l'article 49 a vu le jour sous la 12<sup>ème</sup> législature. En réponse à la décision du Gouvernement d'utiliser l'article 49, al. 3, lors du vote d'un texte, l'opposition a déposé, hors des délais prévus par cet alinéa mais dans le cadre du précédent, une motion de censure « spontanée » contre la politique sociale du Gouvernement.

Enfin, il convient de signaler l'introduction, par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, d'un nouvel article 50-1 qui dispose que « *Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité* ».

Ce nouvel article, dont l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> mars 2009, ne nécessite le vote d'aucune loi organique, devrait permettre dans certaines circonstances d'instaurer un débat entre le Gouvernement et l'une ou l'autre des chambres, de manière plus approfondie que dans le cadre un peu restreint des questions et sans entraîner autant d'enjeux politiques qu'avec les procédures de l'article 49.

### **§3 Les procédures sans vote**

Pour être efficace, l'information du Parlement nécessaire à assurer sa mission de contrôle doit être permanente, diversifiée et proche de l'actualité. Il appartient au Gouvernement de pourvoir à ce besoin en communiquant spontanément et régulièrement au Parlement les informations les plus récentes sur un certain nombre de sujets, récurrents ou non. Il y procède au moyen de déclarations devant la représentation nationale, le plus souvent suivies d'un débat sans vote.

Dans le cadre de la séance mensuelle réservée à l'initiative parlementaire, chaque groupe politique peut choisir, pour compléter son information, d'organiser un débat sur un sujet donné.

Enfin, les questions posées au Gouvernement constituent pour les parlementaires une source inépuisable d'informations et un moyen de contrôle très prisé.

#### **a) – Les déclarations du Gouvernement**

En dehors des déclarations prévues à l'article 49 de la Constitution, le Gouvernement peut demander à faire devant l'Assemblée des déclarations, avec ou sans débat. Aucun vote, de quelque nature qu'il soit, ne peut avoir lieu à l'issue de ces déclarations du Gouvernement.

Dans le cas de déclaration avec débat, la Conférence des Présidents fixe un temps de parole global réparti entre les groupes en proportion de leur importance numérique, sachant que chaque groupe disposera d'un temps minimum de trente minutes, et que le premier député n'appartenant à aucun groupe qui s'est fait inscrire le premier dans le débat disposera de dix minutes. Le Premier ministre ou un membre du Gouvernement prend la parole le dernier pour répondre aux orateurs.

Lorsque la déclaration du Gouvernement ne comporte pas de débat, le Président peut autoriser un seul orateur à répondre au Gouvernement.

La Constitution prévoit que le Gouvernement une déclaration devant le Parlement dans trois cas :

- Lorsque le référendum prévu à l'article 11 est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

- En vertu de l'article 72-4 : " Le Président de la République [...] 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."

- En vertu de l'article 35, dans sa nouvelle rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, « le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir des forces armées à l'étranger au plus tard trois jours après le début de l'intervention ; cette information peut donner lieu à un débat sans vote. »

Le Gouvernement peut également, en vertu de diverses dispositions organiques faire une déclaration, suivie ou non d'un débat, devant le Parlement dans le cas suivants :

- en matière de politique financière et sociale :

- un débat d'orientation budgétaire annuel, au printemps, sur les grandes lignes du projet de loi de finances qui viendra en discussion à l'automne
- un débat d'orientation sur les finances sociales, qui peut être concomitant au débat d'orientation budgétaire.
- Un débat sur les prélèvements obligatoires.

- en matière de politique européenne, avant chaque réunion du Conseil européen des chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne, le gouvernement fait devant le Parlement une déclaration, qui est suivie d'un débat.

- enfin, le gouvernement peut faire devant le Parlement une déclaration sur un sujet d'actualité particulier. Ces déclarations couvrent l'ensemble des champs de l'activité publique (politique étrangère mais aussi énergie, éducation, sujets de société...) et peuvent être suivies d'un débat.

C'est ainsi qu'au cours de la session 2005-2006, neuf débats ont été organisés au Parlement à la suite d'une déclaration du Gouvernement, dont trois préalables à la tenue d'un Conseil européen, deux relatifs à l'orientation financière ou sociale de la politique de l'Etat et quatre relatifs à des sujets divers.

#### **b) – Les débats d'initiative parlementaire**

Dans le cadre des séances d'initiative parlementaire réservées à un ordre du jour fixé par l'Assemblée nationale ou le Sénat, les groupes politiques peuvent choisir d'inscrire à l'ordre du jour une proposition de loi ou de résolution, ou débat sur un sujet de politique qu'ils déterminent en toute liberté.

Le temps de parole est réparti entre les groupes, en proportion de leur effectif, puis entre les différents orateurs à l'intérieur de chaque groupe. Le président de la commission permanente concernée peut s'exprimer ; un représentant du Gouvernement répond aux orateurs.

Au cours de la précédente législature (2002-2007), sur un montant théorique de dix-huit séances d'initiative parlementaire réservées, par session ordinaire, à un ordre du jour fixé par chaque assemblée, le nombre de celles qui ont effectivement été utilisées à l'organisation d'un débat variait entre zéro et six, par session, dans chacune des assemblées.

### **c) - Les Questions**

Sous leurs différentes formes orales et écrites, les questions constituent la forme la plus ancienne et la directe de contrôle de l'action du Gouvernement par le Parlement.

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 autant à leur médiatisation (questions au Gouvernement) qu'à leur simplicité et leur caractère illimité (questions écrites).

#### **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 et Sénat gèrent librement, en accord avec le Gouvernement, les séances de questions orales. A l'Assemblée nationale, les conditions de dépôt des questions sont ainsi fixées par le Bureau et l'organisation des séances est arrêtée par la Conférence des Présidents.

##### **a – 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.

A l'Assemblée nationale, la séance du mardi matin est réservée aux questions orales, 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.

A l'Assemblée nationale, 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 Sénat, l'auteur de la question dispose de trois minutes pour la présenter ; le ministre lui répond pendant environ quatre à cinq minutes, puis l'auteur reprend la parole pour deux minutes maximum.

Au cours de la session ordinaire 2007-2008, 15 séances de questions orales ont été organisées et 384 questions posées, à l'Assemblée nationale.

Au Sénat, ces questions sont discutées le mardi matin tous les quinze jours de la session ordinaire selon un calendrier établi par la Conférence des présidents qui fixe également la liste des 18

questions inscrites lors de chaque séance. L'ordre de passage est déterminé par le ministre chargé des relations avec le Parlement en fonction des contraintes des ministres.

L'auteur de la question dispose de trois minutes pour la présenter ; le ministre lui répond pendant environ quatre à cinq minutes, puis l'auteur reprend la parole pour deux minutes maximum.

En 2007-2008, le Sénat a discuté de 253 questions de ce type au cours de 16 séances.

### **b – Les questions orales avec débat**

Si les questions orales avec débat sont tombées en désuétude à l'Assemblée nationale, elles continuent à être pratiquées au Sénat.

Chaque sénateur peut également remettre au Président une question orale accompagnée d'une demande de débat. Les conditions de dépôt, de recevabilité et de publication sont les mêmes que pour les questions écrites ou les questions orales. Ces questions sont inscrites à l'ordre du jour sur décision du Sénat faite sur proposition de la Conférence des Présidents

L'auteur de la question intervient toujours en premier et dispose d'un temps de parole de vingt minutes. Pour les autres intervenants, la Conférence des Présidents peut choisir entre deux procédures :

- soit elle organise le débat, c'est-à-dire fixe la durée globale de la discussion, répartie à la représentation proportionnelle des groupes politiques qui interviennent successivement dans l'ordre du tirage au sort ;

- soit elle accorde un temps de parole de dix minutes au représentant de chacun des groupes politiques et un droit de réponse de cinq minutes pour l'auteur de la question et chacun des intervenants.

Au cours de la session 2007-2008, le Sénat a discuté 13 questions orales avec débat.

### **c – Les questions au Gouvernement**

A l'Assemblée nationale, la procédure des questions au Gouvernement a été mise en œuvre en 1974, en marge du Règlement par la Conférence des Présidents. A raison de deux fois (depuis 1995) une heure par semaine, les mardi et mercredi en début de la séance de l'après-midi, et ce même pendant la discussion budgétaire mais uniquement pendant les sessions ordinaires, les députés interrogent par oral les membres du Gouvernement qui leur répondent sans délai.

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.

Le président de séance 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'opposition. 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). 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.

Au cours de la session ordinaire 2007-2008, 662 questions ont été posées au Gouvernement au cours de 55 séances.

Au Sénat, où ces questions existent depuis 1982, les séances se déroulent le jeudi après-midi, tous les quinze jours, durent une heure et sont retransmises en direct sur France 3 et sur Public Sénat. L'auteur de la question et le ministre disposent chacun d'un temps de parole de deux minutes trente. Il n'existe aucun droit de réponse au Gouvernement et il n'est pas possible de se faire remplacer par un collègue.

Les dix questions (soit un total annuel de 180 questions) discutées lors de chacune des séances sont réparties entre les groupes politiques en fonction de leur importance numérique respective. L'ordre de passage des questions est fixé selon un « tourniquet » spécifique déterminé par un tirage au sort entre les différents groupes, effectué après chaque renouvellement sénatorial. Le nom de l'auteur et celui du ministre interrogé sont déposés par les groupes politiques le jour même de la séance avant onze heures. En revanche, afin de préserver la spontanéité des échanges, le texte de la question n'est pas officiellement connu au préalable.

## II. – Les questions écrites

Il s'agit également d'une prérogative individuelle des parlementaires. 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 ou par un sénateur 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 parlementaire 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.), 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 chacune des assemblées, qui le notifie au Gouvernement. Depuis le début de la XIII<sup>e</sup> 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 parlementaires 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.

La procédure est victime de son succès car le Gouvernement éprouve des difficultés croissantes à répondre dans les délais réglementaires.

A l'Assemblée nationale, plusieurs initiatives ont été prises afin de remédier à ce problème dont, notamment :

- la publication en tête de chaque fascicule hebdomadaire du *Journal officiel* de la liste des questions publiées deux mois auparavant et demeurées sans réponse ;
- la 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 et, par conséquent, opposable à l'administration dans ses relations avec les contribuables.

Au cours de la session 2007-2008 (du 1<sup>er</sup> octobre 2007 au 30 septembre 2008), 25 758 questions écrites ont été posées, 19 150 questions écrites ont obtenu une réponse et 516 questions ont été « signalées », à l'Assemblée nationale. Au Sénat, 4 603 questions écrites ont été déposées, et 2 899 ont reçu une réponse.

La possibilité de procéder à des recherches de questions et de réponses par thèmes sur les sites Internet de l'Assemblée nationale ou du Sénat constitue un très précieux instrument de documentation accessible aux parlementaires, aux administrations et au public.

## **Section 2 – Le contrôle technique**

A la différence du contrôle « politique » qui, schématiquement, s'exerce en séance plénière et fait appel au « ministère de la parole », le contrôle « technique », qui n'en demeure pas moins politique dans sa finalité, s'exerce principalement dans le cadre de structures plus restreintes, moins soumises aux feux des projecteurs de l'actualité médiatique ; il s'appuie également sur des investigations qui supposent un temps plus long.

S'intéressant à l'efficacité des politiques publiques dans leur ensemble, et non pas simplement à l'action du Gouvernement dans tel ou tel domaine, la fonction de contrôle des assemblées les a progressivement amenées à s'interroger sur les dispositifs législatifs dans leur globalité : au contrôle classique s'ajoute désormais un effort d'évaluation.

### **§1 Le contrôle par les commissions**

#### **a) - Le rôle d'information des commissions permanentes et spéciales**

Les Règlements des assemblées parlementaires prévoient qu'il revient aux commissions permanentes d'assurer leur information respective pour leur permettre d'exercer leur contrôle sur la politique du gouvernement. La pratique institutionnelle ainsi que diverses réformes des règlements ont progressivement donné aux commissions permanentes un pouvoir de contrôle direct sur l'action du Gouvernement.

Dans cette perspective, 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.

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 - d'experts ou de représentants des milieux socioprofessionnels..

Ces auditions peuvent être publiques et/ou ouvertes à la presse.

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 de l'Assemblée nationale ont entendu 294 personnes (dont 112 membres du Gouvernement).

#### **b) - Les missions d'information**

En outre, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, les commissions permanentes ont la possibilité 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 vingt rapports à l'Assemblée et une demi-douzaine au Sénat sont publiés annuellement). Ces rapports ne doivent contenir aucun texte à soumettre au vote des assemblées.

Depuis la loi du 14 juin 1996, les commissions permanentes ont la faculté de demander à leur assemblée, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête. Cette souplesse nouvelle permet de bénéficier des pouvoirs d'enquête sans les lourdes contraintes inhérentes à la création d'une commission d'enquête qui exige d'abord l'adoption, par le Sénat, d'une résolution à cet effet.

Cette procédure, encore peu utilisée au Sénat – et sans application à l'Assemblée - a été mise en œuvre la première fois par la commission des lois du Sénat, sur le thème du suivi par les ministères intéressés du processus européen de coopération policière.

Par ailleurs, à l'Assemblée nationale, 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 procédure utilisée 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. Dix missions d'information ont été créées par la Conférence des présidents au cours de la XII<sup>ème</sup> législature (2002-2007), dont deux étaient présidées par le président de l'Assemblée nationale.

Les travaux des missions d'information, quelle que soit leur forme, 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).

### **c) - Le contrôle financier et social**

Ce rôle est plus particulièrement exercé par les commissions des finances qui disposent d'un pouvoir spécifique de contrôle du budget de l'État grâce aux pouvoirs d'investigation dont disposent leurs rapporteurs spéciaux

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) consacre le rôle des commissions des finances en matière de contrôle budgétaire. 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 spéciaux et les rapporteurs pour avis, adressent, tous les ans en juillet au plus tard, un questionnaire détaillé au ministre concerné, qui doit leur répondre au plus tard avant le début de la

session budgétaire. Ces réponses aux questionnaires constituent une source privilégiée d'information pour le Parlement.

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 ce contrôle peut se traduire par la publication de rapports d'information budgétaire.

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.

Ainsi que le prévoit la Constitution, la Cour des Comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances et procède aux enquêtes qui lui sont demandées par la commission des finances. Les mêmes dispositions bénéficient à la commission des affaires sociales et à ses rapporteurs pour le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale, instituées en 1996.

Pour compléter cette action traditionnelle des rapporteurs spéciaux, la commission des finances de l'Assemblée nationale s'est dotée en 1999 d'une nouvelle structure, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), dont le rôle principal consiste à réaliser chaque année une évaluation des résultats de différentes politiques publiques. Sur le même modèle une mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) a été créée auprès des commissions chargées des Affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat (voir ci-dessous).

#### **d) - Le contrôle de l'application des lois**

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.

#### ***Le contrôle de l'application des lois par les commissions permanentes***

Les parlementaires 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.

A l'exemple du Sénat qui avait introduit cette procédure en 1971, l'Assemblée nationale a modifié son règlement en février 2004 afin que les commissions permanentes prennent en charge le suivi de l'application des lois. Dans les six mois de l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, un rapport sur la mise en application de cette loi est publié. Il 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.

Au Sénat, un bilan du contrôle de l'application des lois par toutes les commissions est présenté à la Conférence des présidents, sous la forme d'un rapport complet établi par le service des Commissions. L'intérêt de cette procédure tient surtout au fait que le ministre chargé des relations avec le Parlement représente le Gouvernement à la Conférence des présidents et peut donc relayer auprès de ses collègues les observations formulées par les commissions.

Au cours de la session 2006-2007, 45 lois (hors traités et accords internationaux) ont été adoptées par le Parlement, dont 14 ne prévoyaient aucun texte d'application. 28 demeuraient partiellement ou non applicables au 30 septembre 2007. Seules 3 lois étaient devenues totalement applicables.

Par ailleurs, 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.

#### ***Les missions d'évaluation et de contrôle***

Au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale a été créée, en 1999, une mission d'évaluation et de contrôle (MEC), chargée d'évaluer chaque année les résultats de certaines politiques publiques. Cette structure présente deux particularités par rapport aux autres missions créées par les commissions :

- il s'agit dans les faits d'une structure permanente (constituée pour un an, elle est reconduite chaque année), 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.

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.

Sur le même schéma et avec les mêmes principes de fonctionnement, une mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) de 18 membres 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.

Au Sénat, une mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) a été créée en 2006. Composée à la proportionnelle des groupes politiques, elle compte 10 membres.

#### **e) - Les commissions d'enquête**

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'avait jamais été inscrite dans la Constitution, jusqu'à la révision du 23 juillet 2008, qui a introduit un nouvel article spécifiant que « *Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.* » (Article 51-2).

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.

La création d'une commission d'enquête relève exclusivement d'une initiative parlementaire, qui prend la forme du dépôt par un ou plusieurs députés d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête. Celle-ci doit exposer les motifs de la demande et déterminer l'objet de l'enquête, qui est de recueillir des éléments d'informations soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales

La proposition de résolution est transmise à la commission permanente compétente au fond qui doit présenter son rapport dans le délai d'un mois, cette mesure visant à éviter qu'une demande de création de commissions d'enquête ne soit « enterrée ». L'assemblée saisie de la demande de création se prononce ensuite en séance publique.

Dans son rapport, la commission permanente, se prononce sur la recevabilité de la demande au regard des textes et sur son opportunité. En effet, la création d'une commission d'enquête est prohibée lorsque les faits qu'elle vise font l'objet de poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. C'est pourquoi la proposition de résolution est, dès son dépôt, notifiée au ministre de la justice, garde des Sceaux.

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 mais restreint son champ d'investigation aux faits n'ayant pas donné lieu à poursuites. 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.

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.

Au Sénat, l'effectif maximum des commissions d'enquête est de 21 membres, désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques.

A l'Assemblée nationale, l'effectif maximum d'une commission d'enquête est de 30 membres. 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 presque toujours à la majorité parlementaire, 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.

Depuis 1988, à l'Assemblée nationale, un « droit de tirage » annuel permet à chaque groupe politique d'inscrire à l'ordre du jour au minimum une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête.

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.

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. Ces obligations sont assorties de sanctions pénales, de même que le faux témoignage ou la subornation de témoin ; 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.

*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.

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. La divulgation ou la publication, dans le délai de 30 ans, d'une information couverte par le secret est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 245 € d'amende.

A l'issue de ces travaux, sauf décision contraire de l'assemblée constituée en comité secret, un rapport est adopté par la commission d'enquête et publié. Il reflète évidemment l'opinion de la majorité de la commission mais l'usage est d'intégrer dans une partie distincte l'opinion des commissaires minoritaires.

Le rapport d'une commission d'enquête peut éventuellement faire l'objet d'un débat sans vote en séance publique ; ses conclusions peuvent être évoquées dans le cadre des questions au Gouvernement. Enfin, à l'Assemblée nationale, le suivi des recommandations formulées par la commission d'enquête est assuré par la commission permanente compétente sous la forme d'un rapport publié dans le délai de six mois.

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.

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.

## **§2 - Les autres procédures d'information et de contrôle**

### **a) - Le rôle des délégations et des offices**

Créées par la loi, les délégations et les offices parlementaires sont des organes de réflexion qui sont, selon les circonstances, propres à chaque assemblée ou communs aux deux, et qui disposent de règles propres de fonctionnement interne.

#### **Les délégations parlementaires**

Cinq délégations existent officiellement à ce jour, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, mais dans les faits, les deux plus anciennes n'ont plus d'activité régulière.

- la **délégation parlementaire pour les problèmes démographiques**, a été instituée par l'article 13 de la loi n° 79-1204 du 31 décembre 1979 relative à l'interruption volontaire de grossesse, avec mission d'informer les assemblées sur les 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 l'application et des conséquences de la loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse.

Elle est constituée de vingt-cinq membres : quinze députés et dix sénateurs.

Le Gouvernement doit normalement présenter chaque année à la délégation un rapport sur les actions relatives aux résultats de la politique menée en faveur de la natalité, à l'application des lois relatives à la régulation des naissances et à la contraception, à l'application et des conséquences de la loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse. La délégation est censée formuler sur celui-ci des observations et les soumet aux commissions parlementaires compétentes.

En pratique, la politique de contraception et d'interruption volontaire de grossesse ne suscite plus les mêmes interrogations que dans les années 80, de telle sorte que la délégation n'a plus d'activité depuis 1992.

- les **délégations parlementaires pour la planification**, instituées en 1982, sont composées de quinze membres, dans chacune des assemblées ; elles ont pour mission d'informer chaque assemblée sur l'élaboration et l'exécution des plans. Là encore, l'évolution institutionnelle depuis la création de la délégation a quelque peu modifié leur activité, d'autant que la planification n'a plus aujourd'hui la même fonction ni la même portée qu'auparavant (notamment depuis l'abandon des «lois de plan» au sens du titre XI de la Constitution). Si la délégation du Sénat reste en activité et poursuit la publication régulière de rapports d'information sur des grands thèmes de recherche intéressant l'avenir à moyen terme, par exemple le vieillissement démographique, celle de l'Assemblée nationale n'exerce plus d'activités.

- une **délégation parlementaire à l'aménagement et au développement durable du territoire** a été instituée en 1999 dans chaque assemblée. Comptant 15 membres, désignés à la proportionnelle des groupes politiques, elle a pour mission 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 son assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe, de soixante députés ou de quarante sénateurs, 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.

- une **délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes**, a été instituée en 1999, dans chacune des assemblées, avec un effectif de trente six membres, désignés à la proportionnelle des groupes politiques et selon une répartition

équilibrée entre hommes et femmes et entre représentants des commissions permanentes. Chaque 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 ». Sa compétence transversale ne doit pas faire obstacle à la compétence des commissions permanentes.

Les délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent tenir des réunions communes.

La délégation peut être saisie par le bureau de son assemblée ou par une commission permanente ou spéciale, sur tout projet ou proposition de loi, et par la commission chargée des affaires européennes, sur les textes soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution.

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.

Les délégations a ainsi publié de nombreux rapports relatifs à des textes concernant notamment la parité en politique, les droits civils (nom patronymique, droits du conjoint survivant, autorité parentale, divorce) , les droits sociaux (égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, égalité salariale entre les femmes et les hommes), la protection contre les violences conjugales (répression des violences au sein du couple), ou les droits propres aux femmes (contraception d'urgence, interruption volontaire de grossesse et contraception).

Chaque 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.

- la **délégation parlementaire au renseignement**, instituée en octobre 2007, répond à une exigence d'information du Parlement sur les activités des services de renseignement de l'Etat tout en respectant et protégeant le caractère secret de ces activités.

Commune au Sénat et à l'Assemblée nationale, elle est composée de huit membres, quatre députés, quatre sénateurs. En sont membres de droit les présidents des commissions permanentes chargées dans chaque assemblée de la défense et de la sécurité intérieure. Les autres membres de la délégation sont désignés par le président de chaque assemblée de manière à assurer une représentation pluraliste. Les deux députés qui ne sont pas membres de droit sont désignés au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci. Les deux sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.

La délégation parlementaire au renseignement a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget

Les ministres concernés adressent à la délégation des informations et des éléments d'appréciation relatifs au budget, à l'activité générale et à l'organisation des services de renseignement placés sous leur autorité. Mais aucune information sensible sur les activités opérationnelles n'est communiquée non plus que des données personnelles concernant les agents de ces services.

Les travaux de la délégation sont couverts par le secret de la défense nationale et les agents des assemblées parlementaires désignés pour assister les membres de la délégation doivent être habilités.

Chaque année, la délégation établit un rapport public dressant le bilan de son activité, qui ne peut faire état d'aucune information ni d'aucun élément d'appréciation protégés par le secret de la défense nationale ; dans le cadre de ses travaux, elle peut adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre, par l'intermédiaire du président de chaque assemblée.

### **Les offices parlementaires**

Egalement créés par la loi, 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.

#### L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Commun à l'Assemblée nationale et au Sénat, il est composé 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 s'engage ensuite le travail du ou des rapporteurs. 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 oeuvre 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 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, portant sur « l'exercice de l'action civile par les associations », sur « la législation applicable en matière de prévention et de traitement des difficultés des entreprises », et sur « les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié ».

#### 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. 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.

#### **b) - La participation des parlementaires à des organismes extra-parlementaires**

Les parlementaires siègent dans les organes de direction de plus de 150 organismes extraparlamentaires où ils recueillent des informations de première main sur les sujets relevant de leur compétence. Ils sont désignés selon différentes modalités prévues par les textes constitutifs, par exemple :

- par leur assemblée (comité des finances locales, conseil d'administration de l'institut national de l'audiovisuel, commission centrale de classement des débits de tabac, conseil d'orientation des retraites, etc.) ;
- ès qualités (commission nationale du sport de haut niveau, commission nationale consultative des gens du voyage, etc.) ;
- ou encore par les présidents des assemblées parlementaires (autorité des marchés financiers, commission d'accès aux documents administratifs, commission nationale de l'informatique et des libertés, commission des comptes de la sécurité sociale, etc.).

Ils y siègent comme titulaires ou comme suppléants

#### **c) - Les moyens d'expression populaire ; les interventions dans les procédures de démocratie directe**

Le régime parlementaire représentatif qui caractérise l'organisation des pouvoirs politiques en France, ne laisse que peu de place à l'expression populaire directe. Celle-ci néanmoins n'est pas totalement exclue.

Lointaine réminiscence des expériences révolutionnaires, les règlements des assemblées parlementaires reconnaissent un droit de pétition, très encadré, aux citoyens français. Par ailleurs, la Constitution organise désormais une possibilité de référendum d'initiative populaire limitée.

### **Les Pétitions**

Les pétitions sont des demandes ou suggestions écrites, adressées par une ou plusieurs personnes au Président de l'une des assemblées parlementaires. Le droit de pétition, qui existe de manière presque permanente depuis la Révolution française, est actuellement défini par l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et par le Règlement.

Pour être recevables, les pétitions doivent être adressées au président de l'une ou l'autre assemblée, comporter le nom et l'adresse du domicile du ou des pétitionnaires et être signées. Elles peuvent aussi être déposées sur le bureau de son assemblée par un député ou un sénateur, mais elles ne peuvent aucunement être apportées ou transmises par un rassemblement sur la voie publique.

Après inscription sur un rôle général, le traitement diffère selon l'assemblée saisie de la pétition.

A l'Assemblée nationale, la pétition est renvoyée directement à la commission compétente qui désigne un rapporteur. Au vu des conclusions du rapporteur, la commission décide, suivant le cas, soit de classer purement et simplement la pétition, soit de la renvoyer à une autre commission permanente ou à un ministre, soit de la soumettre à l'Assemblée. Le même schéma peut se reproduire à l'issue de l'examen par la commission saisie en second. A chaque étape, le pétitionnaire est informé du sort accordé à sa pétition.

Par ailleurs, un feuillet portant l'indication sommaire des pétitions et des décisions les concernant est distribué périodiquement.

Ainsi à l'issue de ce processus d'examen en commission, si elle n'est pas classée ni renvoyée à un ministre, une pétition peut être soumise à l'Assemblée nationale, soit sur la décision de la commission soit sur celle de la Conférence des Présidents, lorsqu'un député, dans les huit jours de la publication du feuillet, demande au président de la soumettre à l'Assemblée. Dans cette hypothèse, un rapport reproduisant le texte intégral de la pétition, est imprimé et distribué.

Après inscription à l'ordre du jour, soit par le Gouvernement soit sur proposition de la Conférence des présidents, un débat en séance publique peut avoir lieu sur le rapport déposé, dans lequel peuvent intervenir, dans l'ordre, le rapporteur, le député ayant déposé la pétition, puis le député ayant demandé qu'elle soit soumise à l'Assemblée et les orateurs inscrits ; le Gouvernement a la parole quand il la demande. Après l'audition du dernier orateur, sans qu'il y ait lieu à un vote, le Président passe à la suite de l'ordre du jour.

Au Sénat, la pétition peut en outre être renvoyée au Médiateur de la République. Le délai pendant laquelle un sénateur peut demander de la renvoyer en séance publique est de quinze jours. Enfin, toute pétition, sur laquelle la commission des Lois n'a pas statué avant la fin de la législature au cours de laquelle elle a été déposée, devient caduque.

Le nombre de pétitions adressées aux assemblées est en constante diminution. Les pétitions enregistrées comme telles par l'Assemblée nationale, qui ont connu un maximum de 349 sous la Vème législature (1968-1973), n'étaient plus que 34 sous la XIIème législature (2002-2007), dont 30 ont été classées et 4 renvoyées à un ministre. Aucune pétition n'a été inscrite à l'ordre du jour au cours des cinq dernières législatures.

### **Le référendum d'initiative mixte de l'article 11**

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a complété l'article 11 de la Constitution par l'introduction d'un référendum d'initiative mi-parlementaire, mi-populaire, dont la réalisation paraît compliquée.

Toute proposition de loi intervenant dans l'une des matières déjà prévues à l'article 11 - *organisation des pouvoirs publics, réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, autorisation de ratifier un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* – déposée par

un cinquième au moins des membres du Parlement et soutenue par un dixième des électeurs inscrits, pourrait être soumise au référendum par le président de la République à la double condition de ne pas viser l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an et de n'avoir pas, dans un délai fixé par une loi organique, été examinée par les deux assemblées.

La loi organique n'ayant pas encore été examinée, il est difficile d'envisager les conditions pratiques de mise en œuvre de ce type de référendum, qui laisse à l'évidence plus de place à l'initiative parlementaire qu'à l'initiative populaire.

### **Section 3 - Le rôle de l'opposition**

Depuis 1958, les notions de majorité et d'opposition n'apparaissaient pas dans les textes ; seuls étaient 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 référaient 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, avait d'ailleurs refusé l'introduction dans le Règlement de l'Assemblée nationale d'une référence à l'opposition.

La révision du 28 juillet 2008 a mis fin à cet état de situation en introduisant les notions de « groupes d'opposition » et de « groupes minoritaires », et en leur réservant l'ordre de jour d'une journée de séance par mois ainsi que des droits spécifiques.

La modification de la Constitution va contraindre le Conseil constitutionnel à revoir sa position et les assemblées à réviser leur règlement pour les adapter aux nouveaux droits spécifiques reconnus aux groupes d'opposition, après avoir donné une définition juridique de cette notion.

Il convient cependant de remarquer qu'en dépit de l'absence de statut particulier et même de reconnaissance par les textes, l'opposition a jusqu'à maintenant bénéficié de tous les droits réservés à l'ensemble des groupes politiques et qu'elle est parvenue à tenir son rôle avec succès. La succession d'alternances intervenues au cours des trois dernières décennies est là pour en témoigner.

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<sup>e</sup> 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.

C'est ainsi que l'opposition participe, par le biais de son ou ses groupes politiques, aux structures et au fonctionnement des assemblées, qu'elle prend part à l'activité législative sans toujours réussir à surmonter son caractère minoritaire et qu'elle est parvenue, au fil des législatures, à améliorer sa position dans le cadre du contrôle de l'action du Gouvernement.

#### **a) – l'opposition participe aux structures et au fonctionnement des assemblées**

L'opposition est présente dans tous les organes directeurs des assemblées (bureaux, conférence des présidents) et de leurs commissions, délégations, offices, groupes d'amitié ou d'études (bureaux), en proportion de ses effectifs. Elle est donc mécaniquement toujours minoritaire par principe. Mais sa représentation n'est pas exactement proportionnelle à ses effectifs au sein de chaque assemblée dans la mesure où il est procédé à la désignation à ces postes par un scrutin auquel la majorité participe.

Ainsi, à l'Assemblée nationale, sous l'actuelle législature, alors que l'opposition représente 39,7% des effectifs, elle occupe 10 des 22 postes du bureau de l'Assemblée nationale, soit une proportion supérieure à la stricte proportionnelle ; mais en contrepartie, elle n'occupe que 2 postes de vice-président sur 6 et un poste de questeur sur trois. A la conférence des présidents, elle n'occupe plus que 5 postes sur 19.

En ce qui concerne les présidences de commissions, selon une tradition continue de la Vème République, elles ont été systématiquement attribuées à des parlementaires de la majorité. A trois occasions seulement depuis 1958, la présidence d'une commission a été attribuée, à l'Assemblée nationale, à une membre de l'opposition : celle de la commission des affaires étrangères, à deux reprises, sous la VIIIème législature (1986-1987) et la IXème législature (1987-1989), et celle de la commission des finances, sous la XIIIème législature (2007-.....).

L'opposition participe au fonctionnement des assemblées et de toutes leurs instances en siégeant dans toutes les instances statutaires : commissions (permanentes, spéciales, ou d'enquête) délégations, missions d'information, groupes d'amitié ou groupes d'études, etc.

Au sein des commissions des finances, certains postes de rapporteur spécial sont confiés depuis 1973 à des membres de l'opposition (15 sur 50, à l'Assemblée nationale et 20 sur 45 au Sénat, pour le budget 2009). 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<sup>er</sup> 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.

**Plusieurs séances par session sont consacrées à la discussion de propositions de loi ou à l'organisation de débats demandées par les groupes politiques** : dans le cadre de la séance mensuelle est réservée à un ordre du jour fixé par l'Assemblée nationale, la répartition s'effectue proportionnellement à l'importance des groupes, chacun étant assuré de disposer au minimum d'une séance.

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, à l'Assemblée nationale.

**L'expression de l'opposition 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.

**Tous les groupes politiques disposent de moyens pour interrompre ou retarder le débat** : Les rappels au Règlement et les demandes de suspension de séance, 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. 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. 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.

Les motions de procédure - exceptions d'irrecevabilité, question préalable et motion de renvoi en commission (voir ci-dessus chapitre 6) - sont quasi-uniquement utilisées par ces derniers.

## **b) – l'opposition prend part à l'activité législative mais ne parvient que rarement à surmonter son caractère minoritaire**

Selon la Constitution, l'initiative des lois appartient, comme le droit d'amendement, à tout député (articles 39 et 44), mais 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, 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'adoption des amendements de l'opposition demeure impossible sans l'accord du Gouvernement et de la majorité. Ainsi, au cours de la XII<sup>ème</sup> législature (2002-2007), sur 10 196 amendements enregistrés, 3 317 ont été adoptés dont seulement 141 (4,25%) émanant de l'opposition.

### **c) - l'opposition s'exprime pleinement dans le cadre du contrôle de l'action du Gouvernement.**

Le contrôle du Gouvernement constitue certainement un des aspects fondamentaux du rôle que peut jouer l'opposition parlementaire et qui résume tous les autres : en contrôlant l'action du gouvernement, elle s'érige en véritable contre pouvoir, et elle incite la majorité à jouer pleinement son rôle.

Elle partage l'usage des moyens de contrôle à la disposition du Parlement avec la majorité mais elle y est plus à l'aise que cette dernière dont l'intérêt n'est pas mettre en difficulté le Gouvernement issu de ses rangs.

**La 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 principal de permettre l'organisation d'un débat solennel.

**Les questions au Gouvernement**, retransmises par un réseau télévisé national, constituent pour l'opposition la meilleure opportunité de faire connaître ses propositions et ses critiques de la politique du Gouvernement.

Disposant d'un temps de parole proportionnel à son importance numérique, avec une correction pour permettre à chaque groupe de poser au moins une question, l'opposition a ainsi posé 1 093 questions au Gouvernement au cours de la XII<sup>ème</sup> législature (2002-2007) soit environ un tiers de l'ensemble de ces questions.

**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.

La possibilité offerte à chaque groupe politique d'inscrire à l'ordre du jour au minimum une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, l'attribution de l'une des deux fonctions de président ou de rapporteur et la constitution des commissions d'enquête à la proportionnelle des groupes constituent autant de leviers à la disposition pour accroître ses moyens de contrôle de la politique du gouvernement.

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.

La composition paritaire de la **mission d'évaluation et de contrôle** (MEC) et de la **mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale** (MECSS), à l'Assemblée nationale, leur co-présidence par un membre de la majorité et un membre de l'opposition permet à l'opposition de gagner une efficacité irremplaçable dans l'évaluation des résultats de différentes politiques publiques.

**La séance mensuelle d'initiative parlementaire** permet d'organiser 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.

On peut 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.

## **Section 4 - La responsabilité pénale du Chef de l'Etat et des membres du gouvernement**

La mise en œuvre de la responsabilité pénale du chef de l'Etat et des membres du gouvernement est organisée par les articles 67 à 68-3 de la Constitution. Le sort du chef de l'Etat est dissocié de celui des membres du Gouvernement.

### ***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.

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, concernant tous ses autres actes, une inviolabilité temporaire qui prend fin avec le mandat présidentiel.

Le principe maintenu de l'irresponsabilité du président de République à raison des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions résulte d'une tradition républicaine, 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.

L'inviolabilité dont il bénéficie par ailleurs pour la durée du mandat, est totale en ce sens qu'elle suspend, en matière civile et pénale, tant les procédures engagées contre le président de la République que la prescription. Elle est temporaire puisque prenant fin un mois après la cessation des fonctions.

Au cours du mandat, cette double protection ne peut être levée que par le Parlement siégeant en Haute Cour et destituant (et non plus en jugeant) 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.

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.

### ***La responsabilité des membres du Gouvernement***

La Cour de justice de la République est compétente pour juger les actes accomplis par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

La Cour 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.

\*

\* \*



## Chapitre IX - La communication institutionnelle

La communication institutionnelle des assemblées parlementaires répond à un triple impératif :

- respecter l'obligation constitutionnelle de publicité des travaux qui est la leur depuis 1789
- pallier l'insuffisance chronique de couverture de la vie parlementaire par les médias traditionnels
- faire découvrir à l'ensemble des citoyens la diversité des activités qui s'exercent en son sein autant que la richesse du patrimoine national mis à la disposition de l'institution parlementaire.

Ces objectifs communs sont mis en œuvre de manière autonome par l'Assemblée nationale et le Sénat, sous l'autorité de leurs bureaux respectifs, par leurs services de la Communication.

### Section 1 - La publicité des travaux

Affirmée dès 1789, consacrée pour la première fois par la Constitution de 1791, la publicité des travaux du Parlement est un principe constitutionnel reconnu par la constitution de 1958 : « Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte-rendu intégral des débats est publié au Journal officiel » (article 33, al. 1<sup>er</sup>).

Si la publication du compte rendu des débat est toujours assuré par le Journal Officiel, ce support ne constitue plus que l'un des multiples moyens d'en prendre connaissance mis à la disposition des citoyens.

La façon la plus immédiate d'assurer la publicité des travaux consiste à accueillir le public aux séances plénières (voir chapitre V, section 3).

Mais au delà de la seule obligation constitutionnelle, qui ne concerne que la séance plénière, la publicité des travaux couvre, sauf exception, toutes les phases de la procédure législative, tous les aspects du contrôle parlementaire de l'action du gouvernement et tous les instants de la vie du Parlement. Elle est assurée par tous les moyens à la disposition des assemblées parlementaires, des plus classiques aux plus modernes.

#### §1 Publications

La publication la plus ancienne et la plus régulière – qui remonte à 1848- des travaux des assemblées est celle des Débats parlementaires par le Journal Officiel, qui publie également l'ordre du jour des assemblées. Très peu consulté par les citoyens, ce compte-rendu fait surtout foi pour la postérité.

Beaucoup plus suivies sont les informations publiées sur les sites Internet des deux assemblées, <http://www.assemblee-nationale.fr> et <http://www.senat.fr> . Avec une présentation propre à chaque assemblée, on y trouve l'information la plus complète sur les textes en cours de procédure législative ainsi que sur le contrôle de l'action du Gouvernement :

- les comptes rendus de tous les travaux, ceux de la séance plénière comme ceux des commissions permanentes ou spéciales, des délégations, des commissions d'enquête, des missions d'informations, etc.
- l'ensemble des documents parlementaires : texte des projets ou propositions de lois, des amendements déposés, des rapports qu'ils émanent des rapporteurs des commissions saisies d'un texte de loi ou qu'il s'agisse des rapports d'information, des questions orales, écrites, orales ou au Gouvernement, ,

Mais on y trouve également toute l'information nécessaire sur les parlementaires, sur l'ordre du jour et les agendas des différentes commissions, délégations, groupes d'études ou d'amitié, sur le

fonctionnement et les structures de chaque assemblée et de son administration, sur la composition des différentes structures des assemblées, etc.

En contrepartie aucune information n'est faite par les assemblées parlementaires concernant les activités individuelles de leurs membres qui concernent leurs relations avec les groupes et les partis politiques ainsi que leur activité en circonscription. Ce soin est laissé à chaque parlementaire et à chaque groupe politique. Seuls figurent sur les sites Internet des assemblées des liens vers les sites des groupes politiques ou vers les sites particuliers des parlementaires qui en possèdent un ; ces liens sont supprimés à l'occasion des campagnes électorales pour les élections législatives.

Les sites Internet apparaissent bien comme le moyen le plus complet pour s'informer des activités des assemblées parlementaires. Les statistiques de fréquentation des deux sites Internet font apparaître, sur l'année 2008, une fréquentation cumulée qui approche les 2,5 millions de visites mensuelles pour près de 12 millions de pages vues par mois.

Pour une information en temps réel il est possible s'abonner aux listes de diffusion de l'Assemblée nationale et du Sénat, voire de mettre en place des outils de veilles sur des sujets ciblés au moyen d'alertes par courriers ou flux RSS.

Il est à noter que la quasi-totalité de l'information accessible par Internet est également - encore ! - disponible sous format imprimé, que les citoyens peuvent se procurer directement à la Boutique de l'Assemblée ou à la Librairie du Sénat ou, pour certaines, auprès de la Documentation française, et par correspondance auprès de chacune des assemblées.

## §2 Relations avec la presse

Dans chacune des assemblées, une « division de la presse » est chargée des relations avec la presse dans son ensemble, qu'elle soit écrite ou audiovisuelle, nationale ou étrangère.

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 tenir informés les journalistes de l'actualité des travaux parlementaires. Pour ce faire des fonctionnaires de la division de la presse suivent spécialement les travaux de différents organes et renseignent les journalistes sur leur avancement. Des agenda hebdomadaires recensent les activités prévisionnelles (ordre du jour des séances, calendrier des réunions des commissions, missions et délégations, réunions ouvertes à la presse et conférences de presse, manifestations de tous et événements de tous ordres) sur une période de deux ou trois semaines.

Enfin, afin de faciliter la tâche des journalistes, sont mis à leur disposition des espaces de travail qui leur sont réservés à proximité immédiate des salles des séances, des facilités de transmissions de tous ordres et les images des travaux parlementaires diffusées sur le canal intérieur de télévision, libres de droit et disponibles pour des retransmissions en direct ou en différé.

## §3 Télévision

Depuis de nombreuses années déjà les séances des questions au Gouvernement, deux fois par mois au Sénat et deux fois par semaine à l'Assemblée nationale, sont intégralement retransmises en diffusion hertzienne sur un réseau de télévision nationale (France3).

Mais la vie des assemblées ne se limite pas aux séances des questions, si animées soient-elles. C'est pourquoi le Parlement s'est doté d'une chaîne de télévision autonome consacrée à l'information parlementaire qui 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) mais dépendent du Bureau de chaque assemblée, qui nomme leur président respectif.

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.

### ***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 ».

### ***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.

### ***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](http://www.lcpan.fr) et [www.publicsenat.fr](http://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.

## Section 2 - La visibilité de l'institution

L'assemblée nationale et le Sénat diffèrent sur les moyens utilisés mais non pas sur la nécessité de se donner une visibilité auprès des citoyens sur un mode moins sévère que sous l'angle du seul rôle de législateur.

Institutions chargées d'histoire et de symboles, ayant survécu à tous les régimes qui se sont succédés à la tête du pays depuis plus de deux siècles, les deux chambres du Parlement français personnifient la grandeur et la continuité de la République.

Leur installation dans des lieux prestigieux, marqués par l'histoire de la Monarchie autant que par celle de la République, leur confère une légitimité historique qui, plus que toutes les autres institutions de la République, les identifie au pouvoir de l'Etat. A ce titre, elles bénéficient auprès des citoyens français d'un prestige sans rapport avec leur rôle politique réel.

Nettement atteint pendant les premières années de la Vème République, le prestige de l'institution parlementaire a retrouvé un niveau élevé mais il demande à être entretenu en permanence. C'est pourquoi de très nombreuses manifestations y sont régulièrement organisées, qui ont toutes pour but de maintenir au plus haut la visibilité

Les visites du public constituent un premier aspect de cette recherche de la visibilité. Elles sont très nombreuses, notamment à l'Assemblée nationale qui reçoit plusieurs dizaines de milliers de visiteurs par année.

Les visites du Palais Bourbon, commentées et guidées, sont organisées pour des groupes de 50 personnes maximum, invités par un député. Elles sont gratuites et durent environ une heure trente. Aucune visite n'est en principe possible les jours de séance. La réservation des visites s'effectue obligatoirement par l'intermédiaire d'un député.

Les visites du Palais du Luxembourg sont organisées les lundi, vendredi et samedi, sous réserve que le Sénat ne siège pas, pour un effectif de 40 personnes maximum. Pour les **visites collectives**, les réservations sont enregistrées à l'avance. Des **visites individuelles** sont organisées, un samedi par mois, par le Centre des Monuments nationaux.

La recherche de la visibilité prend d'autres formes très nombreuses, dont les manifestations ponctuelles mais régulières sont les plus visibles.

### §1 - Organisation de manifestations ponctuelles

#### Le Parlement des enfants

L'éducation aux valeurs universelles des droits de l'homme, de la démocratie et de la République 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, organisée conjointement par les services de l'Assemblée nationale et du ministère de l'éducation nationale, 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.

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.

Le travail des classes sélectionnées consiste à élaborer une proposition de loi, qui doit répondre à des critères formels. 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.

Au sein de chacune des 577 classes retenues, les élèves élisent un de leurs camarades qui les représentera 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.

Avant la fin janvier, les noms des délégués, ceux des suppléants ainsi que ceux des accompagnateurs – une personne de la famille par enfant- sont transmis aux services du ministère de l'éducation nationale, puis à ceux de l'Assemblée nationale.

Les travaux des classes ayant été remis avant la mi-mars, des jurys se réunissent avant la fin du même mois dans chaque académie pour sélectionner dans chaque académie les deux meilleures propositions de loi et désigner 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.

Ensuite, un 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 dix propositions, imprimées par les services de l'Assemblée nationale sous forme de « documents parlementaires », sont 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.

Le jour du Parlement des Enfants, un samedi de juin, 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<sup>e</sup> à la 10<sup>e</sup> 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.

Les frais de transport et ceux du déroulement de la journée à Paris sont intégralement remboursés par l'Assemblée nationale.

### **Les Journées du Patrimoine**

L'Assemblée nationale et le Sénat occupent chacun des bâtiments chargés d'histoire multiséculaire qui en font des destinations très fréquentées à l'occasion des journées européennes du Patrimoine, tous les ans au mois de septembre.

C'est l'occasion pour les parisiens et les touristes de visiter le Luxembourg ou le Palais Bourbon sans réservation. L'affluence, souvent exceptionnelle (plus de 20.000 visiteurs en deux journées), donne la mesure de l'aura que conservent ces lieux de pouvoir et de mémoire auprès du public.

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.

## §2 - Autres modes de communication

Le Sénat, plus particulièrement, a recours à d'autres modes de communication, notamment en direction de ses publics privilégiés que sont les collectivités territoriales et leurs élus, les français de l'étranger. A leur intention il met en ligne deux sites Internet thématiques, <http://carrefourlocal.senat.fr> à l'intention des dizaines de milliers d'élus des collectivités territoriales et <http://www.expatries.senat.fr> à l'intention des expatriés. On peut également citer à ce titre le site <http://www.entreprises.senat.fr>, lien entre les sénateurs et le monde de l'entreprise.

Propriétaire du jardin du Luxembourg, ouvert au Public, le Sénat en utilise les grilles pour des expositions de photos qui rencontrent souvent un grand succès. Il en est de même pour les expositions artistiques de grande qualité, qui sont organisés régulièrement dans la Musée de l'Orangerie du Jardin du Luxembourg.

Moins favorisée sur le plan de l'espace, l'Assemblée nationale organise des expositions ouvertes au public, sur des thèmes variés mais fréquemment en hommage à des personnages historiques ayant siégé sur ses bancs. Par ailleurs, en partenariat avec la RATP, elle a personnalisé le décor de la station de métro Assemblée nationale, sur la ligne 13.

## §3 – La communication des président des assemblées parlementaires

La communication personnelle des présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, qui occupent respectivement, il faut le rappeler, le 2<sup>ème</sup> et le 4<sup>ème</sup> rang protocolaire de l'Etat, est traitée à part de celle des institutions qu'ils président, sans pour autant en être complètement déconnectée.

Chaque assemblée consacre, sur son site Internet, une rubrique particulière aux informations relatives à son président.

Sur le site de l'Assemblée nationale figurent :

- d'une part, les informations relatives à la personne du président : biographie, agenda, composition de son cabinet, liste des entretiens avec des personnalités et celle des discours prononcés, etc. ;
- d'autre part, celles qui concernent la fonction présidentielle : listes des rapports déposés et des personnalités nommées en vertu des dispositions constitutionnelles, organiques ou législatives, liens vers des informations sur son rôle institutionnel.

Les informations concernant l'activité de député du président de l'Assemblée nationale sont accessibles à la rubrique « députés » : informations générales, contacts, travaux parlementaires, mandats et fonctions, en cours et anciens, nationaux et locaux, etc.

Sur le site du Sénat, on retrouve toutes ces informations mais présentées de manière différente :

- d'une part informations relatives à l'activité du sénateur : biographie, propositions de lois, interventions en séance publique, questions au gouvernement, etc.
- d'autre part, les informations concernant la fonction et les activités de président du Sénat, avec notamment les communiqués de presse de la Présidence.

Chacun des présidents dispose, au sein de son cabinet, d'une, ou plusieurs personnes, chargée de sa communication et des relations avec la presse.

\* \*

## Chapitre X - Les relations interparlementaires

### Section 1 - L'activité internationale des Présidents des Assemblées

Réduite aux premiers temps de la Vème République, l'activité internationale des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat s'est progressivement enrichie au fil des initiatives prises par les onze titulaires de la fonction à l'Assemblée nationale et les cinq présidents du Sénat

#### §1 - Les interventions institutionnelles

##### 1. Les fonctions de représentation

- Respectivement deuxième et quatrième personnages de l'État, les Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale assument des fonctions protocolaires qui enrichissent l'information internationale dont ils disposent. A ce titre, ils s'entretiennent avec les hôtes officiels de la République, les invités des assemblées ou avec les diplomates en poste à Paris. Ils nouent également des relations privilégiées avec leurs homologues étrangers. C'est ainsi que le Président de l'Assemblée nationale a accordé, en 2008, des entretiens à 25 présidents d'assemblées parlementaires, cinq chefs d'Etat ou de Gouvernement et six personnalités diverses.

- Les Présidents des assemblées sont parfois chargés de représenter le Président de la République à des cérémonies à l'étranger ou de mener en son nom des missions diplomatiques. En 1992, le Président de l'Assemblée nationale a porté un message au Japon pour dissiper le malentendu suscité par des propos du Premier ministre d'alors. De même, en 1995, le Président de l'Assemblée s'est rendu, à la demande du Président de la République, en Algérie en vue d'aider à mettre un terme au blocage des relations entre les deux pays.

Par leurs entretiens et leurs déplacements, les Présidents des assemblées multiplient leurs sources d'information sur la situation internationale et rappellent la position du Gouvernement ou de leur assemblée sur un ou plusieurs aspects de la diplomatie française.

##### 2. Les fonctions institutionnelles

- Les Présidents des assemblées sont présidents de droit de plusieurs délégations parlementaires à des assemblées internationales (UIP, APF, ...) et à ce titre ils participent à leurs sessions les plus importantes.

- Les conférences des présidents des assemblées donnent aussi aux Présidents de l'Assemblée et du Sénat l'occasion régulière de se rencontrer et de s'exprimer dans un cadre européen (Union européenne, Conseil de l'Europe), méditerranéen (Dialogue euro-méditerranéen 5+5), ou mondial (Pays du G8).

#### §2 - Les nouvelles formes de l'action internationale des présidents

##### A - Les initiatives du Président de l'Assemblée nationale

###### *La réception dans l'hémicycle de chefs d'État ou de gouvernements étrangers*

- A l'exception du Président américain en 1919, il n'était pas dans les usages parlementaires qu'un chef d'État étranger s'exprimât à la tribune de l'Assemblée. M. Philippe Séguin, avec l'accord du Bureau, a amorcé un revirement en invitant à s'exprimer dans l'hémicycle le roi d'Espagne en 1993, le Président Bill Clinton en 1994 et le roi du Maroc en 1995. Dans le prolongement de cette initiative, le Président Laurent Fabius a élargi cette invitation aux chefs de gouvernement : le Président du Conseil italien, M. Romano Prodi, a été le premier chef de Gouvernement étranger à s'exprimer devant les parlementaires français. A ce jour, c'est ainsi 16 chefs d'Etat ou de Gouvernement étrangers qui se sont exprimés à la tribune de l'Assemblée nationale.

###### *Interventions au forum des droits de l'homme et la démocratie parlementaire*

L'intervention en faveur des droits de l'homme n'est pas nouvelle, puisque les Présidents Jacques Chaban-Delmas et Louis Mermaz ont défendu avec vigueur le respect des droits de l'homme en

URSS. Elle revêt désormais un caractère plus affirmé, avec la réception à l'Assemblée nationale de personnalités comme le Dalaï Lama ou des dissidents comme le Chinois Wei Jingsheng en 1998.

Laurent Fabius salua le retour de la démocratie au Chili en conduisant lui-même la délégation du Bureau composée de sept députés appartenant à tous les groupes politiques, et chargée d'observer les élections présidentielle et législatives du 14 décembre 1989.

Le 7 décembre de la même année, l'idée d'apporter une aide technique aux jeunes démocraties retint son attention : il proposa au Bureau d'adopter une décision de principe autorisant la mise en œuvre d'une assistance aux assemblées parlementaires qui le souhaiteraient, sous la forme d'accueil à l'Assemblée de stagiaires étrangers, et de l'envoi à l'extérieur de fonctionnaires de l'Assemblée : "l'ingénierie démocratique" était née.

Sous l'impulsion des Présidents, ce type d'action a eu tendance ces dernières années à s'institutionnaliser. A l'occasion du cinquantenaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, en décembre 1998, se sont tenus à Paris les États généraux des défenseurs des droits humains : dans ce contexte, de nombreux députés, à l'invitation de leur président, ont décidé de parrainer personnellement des défenseurs des droits de l'homme menacés dans leur pays pour le combat qu'ils mènent. Pour le suivi de cet engagement, deux types d'intervention sont prévues, celle des députés parrains, ou pour les situations les plus graves, celle du Président de la délégation du Bureau de l'Assemblée chargée des activités internationales

### ***Institutionnalisation des contacts bilatéraux***

En 1965, le Président Jacques Chaban-Delmas avait pris l'initiative, avec son homologue de la Chambre des communes du Canada, de créer une association France-Canada. Elle était suivie, en 1979, de la création de la commission parlementaire franco-québécoise et, en 1995, de la Grande commission parlementaire France-Russie.

En octobre 1997, ont été instituées des rencontres régulières entre la présidence de l'Assemblée nationale (Président et vice-Présidents) et le Präsidium du Bundestag (Diète fédérale allemande). C'est dans le cadre de ces réunions, d'une périodicité annuelle, qu'ont été prises plusieurs décisions portant la création des séjours de contact pendant lesquels un député est reçu par un de ses homologues de l'autre assemblée pendant plusieurs jours, partageant ainsi les différentes facettes de son activité parlementaire tant en circonscription que dans la capitale ; la troisième série de séjours de contact vient ainsi de se dérouler en Allemagne en mai 2001. Des actions de coopération plus techniques, entre administrations parlementaires, par exemple, sont également engagées dans ce cadre.

## **B - Les initiatives du Président du Sénat**

### ***Réunion des Sénats du monde à Paris***

Le Président du Sénat réunissait, le 14 mars 2000 au Palais du Luxembourg, les présidents des deuxièmes chambres des Parlements du monde.

Cette initiative reposait sur un double constat : en premier lieu, celui du développement considérable des relations et échanges interparlementaires ; en second lieu, et surtout, celui d'une très large diffusion du modèle bicaméral. En effet, le nombre de Parlements constitués de deux chambres augmente sans cesse : il est ainsi passé de quarante en 1970 à près de quatre-vingt aujourd'hui.

Le Forum des Sénats du monde a permis de répondre à quatre objectifs : affirmer la spécificité du bicamérisme, en faisant mieux connaître son utilité et sa vitalité ; dresser le bilan et établir la typologie des secondes chambres, encourageant ainsi la réflexion scientifique sur les fondements et les "pratiques" du bicamérisme ; permettre l'identification et l'expression des besoins et organiser la solidarité entre les secondes chambres du monde dans le respect des spécificités régionales et nationales ; jeter les bases d'une coopération souple et coordonnée entre les Sénats du monde pour faciliter le développement du bicamérisme.

### ***Création de l'Association des Sénats d'Europe***

L'Association des Sénats d'Europe, qui a été créée au cours d'une réunion qui s'est tenue au Palais du Luxembourg, le 8 novembre 2000, regroupe les Bundesrat d'Allemagne et d'Autriche, les Sénats de Belgique, de Croatie, d'Espagne, de France, d'Italie, des Pays-Bas, de Pologne, de Roumanie et de la République tchèque, le Conseil national de Slovénie, le Conseil des États de Suisse, ainsi que le Conseil d'État du Luxembourg à titre d'observateur.

Elle se fixe pour objectifs le développement des relations entre les membres, la promotion du bicamérisme et le renforcement de l'identité et de la conscience européenne, organisera, chaque année, au moins une réunion des Présidents des Sénats sur des thèmes précis.

### **Conférence des Présidents des Parlements du Caucase du Sud**

Le Président du Sénat a réuni, les 14 et 15 décembre 1999, les Présidents des Parlements du Caucase du Sud (Azerbaïdjan, Géorgie et Arménie). Il s'agissait de la première réunion de ces personnalités tenue à l'initiative d'un président d'assemblée d'un État.

Après avoir participé le 14 décembre à un colloque, organisé par le Sénat et le Centre français du commerce extérieur (CFCE), consacré aux relations économiques et commerciales entre la France et ces États, les Présidents des Parlements des trois États du Caucase du Sud ont signé, avec leur homologue français, une déclaration commune par laquelle ils sont convenus de mettre en place entre leurs Parlements un mécanisme de consultation et de coopération dans différents domaines législatifs représentant un intérêt commun. Ils ont également décidé de se réunir de façon régulière, sous l'égide du Président du Sénat, pour, d'une part, débattre des sujets relatifs à la sécurité et à la stabilité dans la région et, d'autre part, favoriser le développement des relations culturelles, économiques et financières entre les États du Caucase du Sud et le reste de l'Europe.

## **Section 2 - La coopération interparlementaire**

La coopération interparlementaire consiste à fournir une aide technique au fonctionnement des parlements qui sollicitent un 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'Assemblée nationale et le Sénat sont confrontés 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.

### **§1. – Les actions à caractère multilatéral**

Intervenant depuis 1996 dans le domaine de la coopération interparlementaire multilatérale, le Parlement français 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 dans le cadre d'accords de gré à gré conclus avec des organisations internationales soit à l'issue d'appels d'offres lancés par ces mêmes organisations.

L'Assemblée nationale et le Sénat, séparément ou en collaboration, ont ainsi conduit auprès de divers parlements des actions de coopération pour le compte du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de la Banque Mondiale ou de l'Union européenne, pour ne citer que les partenaires les plus importants et les plus réguliers.

Avec le PNUD :

- Aide 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, en tant que « nation pilote » puis de « partenaire clé » ;
- 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.
- coopération entre le Sénat et l'Assemblée nationale du Liban, en partenariat avec le PNUD et l'Ambassade de France : actions de formation au profit de l'administration parlementaire libanaise, visites d'études organisées pour des députés libanais.

Dans le cadre de programmes à long terme émanant de l'Union européenne (UE) :

- programmes destinés à la Douma russe, à la Diète polonaise et au Parlement de Madagascar ;
- programme spécifique « PHARE » de jumelage avec la Chambre des députés et le Sénat de Roumanie en vue d'accompagner l'adaptation du système parlementaire roumain avant son adhésion à l'Union européenne
- Depuis 2005, 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.

Avec la Banque Mondiale :

- Le Sénat a conduit des actions de coopération auprès du Sénat de la République de Madagascar dans le cadre du programme de « Gouvernance et de développement institutionnel » de la Banque mondiale ; accueil d'une délégation de la commission des finances, mission d'évaluation suivie d'un « état des lieux » conduisant sur des propositions d'actions.

## §2. – Les actions à caractère bilatéral

Qu'elles soient entreprises en complément des actions multilatérales ou indépendamment de ces dernières, les actions à caractère bilatéral recourent à deux volets, utilisés de façon complémentaires.

### **Les actions conduites en France**

Elles comportent 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).

A l'occasion de ces visites, sont ménagés pour les représentants des parlements étrangers des contacts et des entretiens avec le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État, le secrétariat général du Gouvernement et avec les ministères dont l'activité les intéresse particulièrement.

Par ailleurs, en collaboration entre le Sénat, l'Assemblée nationale et l'École nationale d'administration, dans le cadre des « Cycles internationaux spécialisés d'administration publique » est mis sur pied chaque année un cycle de formation d'un mois sur l'organisation du travail parlementaire réunissant une trentaine de députés et de 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.

### **Les actions conduites à l'étranger**

Elles se présentent sous diverses formes :

- missions d'évaluation des besoins d'un parlement souhaitant l'appui de l'Assemblée nationale ou du Sénat, permettant généralement de définir un programme de coopération à moyen terme ;
- 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.

### **Section 3 : Les groupes d'amitié**

Qu'ils s'intitulent groupes d'amitié à l'Assemblée nationale ou groupes interparlementaires au Sénat, ils regroupent les parlementaires qui ont un intérêt particulier pour un pays étranger et obéissent à des principes de fonctionnement très semblables.

Leur but premier est de tisser des liens entre parlementaires français et étrangers. Les échanges d'informations ainsi favorisés complètent utilement ceux qui s'inscrivent dans le cadre diplomatique traditionnel.

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.

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 les Bureaux des assemblées parlementaires, qui fixent un programme annuel d'échange. 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.

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.

Trois critères d'agrément sont retenus pour l'agrément des groupes d'amitié : existence d'un parlement, existence de relations diplomatiques avec la France, appartenance du pays considéré à l'ONU.

Il est néanmoins entendu que l'absence de ce dernier critère n'a fait pas obstacle à la constitution de groupes d'amitié avec certains pays (comme la Suisse, devenue membre de l'ONU seulement en 2002) et qu'il est de tradition d'agréer un groupe France-Québec.

Les groupes d'études à vocation internationale (GEVI) ont été créés en 1981 pour offrir un cadre adapté à la situation des pays qui ne satisfont pas à au moins une des trois conditions en principe exigées pour pouvoir créer un groupe d'amitié.

Même s'il existe quelques groupes d'amitié de création ancienne ne remplissant pas ces trois conditions, la formule du GEVI permet notamment d'exprimer un changement d'appréciation lié à l'évolution de la situation du pays concerné. Elle est réservée aux pays souverains internationalement reconnus, sous réserve des deux exceptions que constituent le GEVI sur Taiwan et celui sur les Territoires autonomes palestiniens.

Au Sénat, 78 groupes interparlementaires d'amitié, qui sont répartis en 18 groupes régionaux et 60 groupes bilatéraux, font le lien avec les institutions parlementaires de 184 États.

L'adhésion des parlementaires aux groupes d'amitié est libre ; leurs présidences sont réparties, en proportion de leurs effectifs, entre les groupes politiques qui désignent alors les présidents. 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 groupe d'amitié. Les règles en la matière sont plus souples au Sénat où les sénateurs peuvent, le cas échéant, cumuler la présidence d'un groupe interparlementaire régional ou bilatéral avec la présidence-déléguée d'un sous-groupe « pays » à l'intérieur d'un groupe régional.

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.
- 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 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 ».

Au Sénat, des règles en la matière plus souples conduisent à organiser un plus grand nombre d'échanges annuels.

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.

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.

### **Les commissions parlementaires bilatérales**

Parallèlement aux groupes d'amitiés, il existe des commissions interparlementaires bilatérales, dont l'objet est identique mais qui diffèrent par leur mode de fonctionnement. Au nombre de trois à l'Assemblée nationale, elles ont été créées pour répondre au besoin, à un moment donné, de renforcer les relations avec un parlement étranger.

La plus ancienne est l'association interparlementaire France-Canada, qui a été créée en 1965, suivie de la commission interparlementaire franco-québécoise (1977) et la grande commission France-Russie (1995). Ces trois structures, qui ont suscité plusieurs émules jamais vraiment aboutis, présentent chacune des particularités qui les distinguent de leurs homologues :

L'association interparlementaire France-Canada, créée entre la Chambre des communes et l'Assemblée nationale, en 1965, a accueilli dans ses rangs des sénateurs des deux pays, en 1981. Elle réunit des députés et des sénateurs français et canadiens, qui se rencontrent au moins une fois l'an pour discuter des tendances politiques et économiques importantes du moment.

La grande commission France-Russie comprend dans ses rangs des représentants des commissions permanentes et des groupes d'amitié de l'Assemblée nationale et de la Douma d'Etat russe.

La commission interparlementaire franco-québécoise n'est composée que de membres du groupe d'amitié France-Québec de l'Assemblée nationale et de leurs homologues québécois.

Toutes les trois ont des règles de fonctionnement différentes. Mais elles ont en commun d'être présidée par le président de l'Assemblée nationale, qui peut déléguer cette fonction, de bénéficier d'un budget annuel spécifique et de la possibilité de se rencontrer tous les ans, alternativement en France ou dans le pays étranger ; leur composition, plus diversifiée, et leur mode de fonctionnement, plus autonome, les différencient des groupes d'amitié.

En outre, d'autres projets de grande commission sont amenés à voir prochainement le jour, notamment avec l'Algérie.

## **Section 4 - La représentation des assemblées dans les organisations internationales**

Le Parlement français participe aux travaux de la plupart des assemblées parlementaires internationales qui le concernent.

A cette fin des délégations, rassemblant pour la plupart des députés et des sénateurs, sont constituées ; elles 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.

Les assemblées parlementaires internationales, dont le Parlement français est membre, se distinguent par leur ressort géographique : les assemblées d'obédience mondiales et celles d'obédience régionale ; chacune de ces catégories distingue les assemblées en fonction de leur objet, général ou thématique.

### **§1. – Une assemblée parlementaire à vocation générale et d'obédience mondiale : L'Union interparlementaire (UIP)**

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. – Une assemblée parlementaire à vocation thématique et d'obédience mondiale : 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.

La section française est représentée dans les différentes instances de l'APF (bureau, commissions, réseau SIDA, réseau des femmes parlementaires, région Europe) 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.

### § 3. – Des assemblées parlementaires internationales à vocation régionale :

Le Parlement français est représenté par des délégations, le plus souvent communes au Sénat et à l'Assemblée nationale, à plusieurs assemblées parlementaires internationales à vocation régionale. On peut classer ces dernières en trois catégories :

- les assemblées à vocation plutôt européenne (APCE, UEO),
- les assemblées à vocation plutôt sécuritaire (AP-OTAN, AP-OSCE)
- les assemblées à vocation plutôt méditerranéenne (APEM, APM et APCEMN).

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 »).

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les délégations à l'Union européenne de l'assemblée et du Sénat sont devenues des commissions permanentes, avec le même statut constitutionnel que les huit commissions permanentes et un rôle d'information et de contrôle identique.

Néanmoins la coopération interparlementaire constitue encore un volet important des activités de la commission chargée des affaires européennes qui entretient des contacts permanents avec les parlements de l'Union et de ceux des pays candidats. A cet égard sa participation à la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne (COSAC) est significative de l'implication des parlements nationaux dans les affaires européennes, qui s'accompagne d'un renforcement de la coopération entre les institutions parlementaires nationales et européennes.

La COSAC 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. Ces réunions 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.

### L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)

Créé à Londres le 5 mai 1949 par dix États d'Europe occidentale, le Conseil de l'Europe est la plus ancienne des organisations européennes. A partir de 1989, il s'est ouvert aux nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale, puis, en 1996, à la Russie et plus récemment à la Géorgie, à l'Arménie, à l'Azerbaïdjan, à la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Monténégro. Le Conseil de l'Europe compte aujourd'hui 47 membres depuis l'adhésion du Monténégro en mai 2007.

Organisation intergouvernementale, le Conseil de l'Europe tend à favoriser la coopération entre ses membres. Il développe une activité particulière pour la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Première Assemblée européenne dans l'histoire de notre continent, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se compose de 318 délégués titulaires (et autant de suppléants) désignés par les 47 parlements nationaux dont ils sont membres. En outre, il existe un statut d'"invité spécial" auprès

de l'Assemblée qui est réservé aux Parlements d'États européens non membres (le Belarus qui en bénéficiait est suspendu depuis 1997), ainsi qu'un statut d'observateur qui a été attribué aux Parlements du Canada, d'Israël et du Mexique.

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.

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.

#### **L'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)**

Traditionnellement présentée comme la seule organisation européenne compétente en matière de sécurité et de défense, l'Union de l'Europe occidentale a été créée en 1954, à la suite de l'échec de la ratification du traité instaurant une Communauté européenne de défense (C.E.D.).

A la suite de la mise en place, par le traité de Maastricht, d'une politique étrangère et de sécurité commune au sein de l'Union européenne et des décisions prises au Conseil européen de Nice (décembre 2000), l'Union européenne a repris l'ensemble des activités de l'U.E.O. Son assemblée parlementaire perdure en tant que lieu de réflexion et forum de discussion sur l'avenir de la sécurité en Europe.

l'Assemblée de l'UEO, qui a son siège à Paris, tient chaque année une session ordinaire divisée, en règle générale, en deux parties. Elle est composée des représentants des États membres à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. La délégation française au sein des deux assemblées est donc la même.

#### **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 six 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.

#### **L'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE)**

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) prolonge le processus de rapprochement Est-Ouest engagé dans les années soixante-dix par la CSCE (Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe) et marqué par l'Acte final d'Helsinki (1975) et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe (1990).

L'OSCE dépasse le cadre proprement européen puisque, parmi ses cinquante-six États membres, figurent les États-Unis, le Canada et les républiques d'Asie centrale issues du démembrement de l'URSS.

C'est à l'occasion de la Conférence de Madrid, en 1991, qu'il a été décidé de doter l'organisation d'une assemblée parlementaire, qui s'est réunie pour la première fois à Budapest en 1992.

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. Elle participe aux trois réunions annuelles ainsi qu'à celles des trois commissions.

#### **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 de 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.

L'APEM dispose d'un rôle consultatif sur l'ensemble des sujets du partenariat euro-méditerranéen. Elle assure le suivi de l'application des accords d'association. Elle peut ainsi adopter des résolutions et adresser des recommandations à la conférence ministérielle.

Elle est composée de 240 membres, représentant à parité les parlements de l'Union européenne (75 membres désignés par les parlements nationaux et 45 membres du Parlement européen) et ceux des dix pays méditerranéens partenaires (Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Israël, Autorité palestinienne, Jordanie, Liban, Syrie, Turquie)

La délégation française, composée de 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.

#### **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<sup>e</sup> et dernière CSCM plénière et a tenu sa session inaugurale à Amman en septembre 2006.

Elle se compose de 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.

#### **L'Assemblée parlementaire de la Coopération économique de la mer Noire (APCEMN)**

L'Assemblée parlementaire de la Coopération économique de la mer Noire (AP-CEMN) a été créée le 26 février 1993 par les Présidents des Parlements des États membres de la Coopération économique de la mer Noire, organisation qui rassemble aujourd'hui douze pays, riverains ou proches de la Mer noire.

Elle comprend 70 membres désignés par leur parlement ; elle se réunit deux fois par an.

Depuis le 28 novembre 2002, le Parlement français bénéficie du statut d'observateur. Les délégations de l'Assemblée nationale (3 membres) et du Sénat, participent aux travaux de chaque assemblée plénière.

**Conclusion : existe-t-il une diplomatie parlementaire ?**

La question de l'existence d'une diplomatie parlementaire, qui réunit autant de partisans que d'adversaires, n'est pas des plus simple et ne semble toujours pas réglée.

Si l'on retient une définition traditionnelle de la diplomatie, telle que « branche de la politique qui concerne les relations entre les Etats : représentation des intérêts d'un gouvernement à l'étranger, administration des affaires internationales, direction et exécution des négociations entre Etats. » (dic. Petit Robert), il apparaît à l'évidence qu'elle ne saurait concerner les relations parlementaires internationales.

Mais si à l'inverse on observe l'intensité et la multiplication des échanges internationaux entre parlements, la diversité des sujets traités, la collaboration de plus en plus marquée entre les parlements et les diplomates, la présence de plus en plus visible des parlementaires aux cotés des chefs d'Etat ou de Gouvernement dans leur déplacements à l'étranger, on ne peut ignorer l'existence d'une face parlementaire de la diplomatie.

Il est, par ailleurs, suffisamment d'exemples avérés de missions diplomatiques délicates confiées à des parlementaires pour se convaincre que l'action de parlementer ne leur pas étrangère.

Sans chercher le moins du monde à empiéter sur un domaine régalié jalousement défendu, la capacité nouvelle des parlements à nouer des relations entre eux pour traiter de tous les sujets qui sont de leur compétence ne peut qu'enrichir et développer les contenus habituels de la diplomatie traditionnelle.

En un mot, si la diplomatie parlementaire n'est pas encore une discipline à part entière, elle prend part entièrement à la diplomatie entre états.

\*

\*            \*