

La vie des assemblées dans l'espace francophone : recueil des procédures et des pratiques parlementaires

Chapitre III L'aide à l'exercice du mandat

Le libre exercice du mandat de parlementaire ne saurait être assuré uniquement par des moyens juridiques. C'est pourquoi a été instituée l'indemnité parlementaire, facteur essentiel de la démocratisation des régimes politiques. Destinée à compenser les frais inhérents à l'exercice du mandat, elle permet à tout citoyen de pouvoir prétendre entrer au Parlement et garantit aux élus les moyens de se consacrer, en toute indépendance, aux fonctions dont ils sont investis.

Le principe de l'alignement de l'indemnité parlementaire sur la rémunération des hauts fonctionnaires a été retenu en France depuis 1938 ; ce mode d'indexation a été confirmé en 1958 (ordonnance portant loi organique n°58-1210 du 13 décembre 1958).

Par ailleurs, la nécessaire autonomie financière du parlementaire, longtemps symbolisée par le versement de l'indemnité parlementaire, a été confortée, parallèlement au développement des moyens du pouvoir exécutif, par différentes facilités et dotations en moyens matériels individuels ou collectifs. Cette tendance traduit une professionnalisation croissante du mandat parlementaire.

Section 1 Les moyens financiers et matériels

§1 L'indemnité parlementaire

A) Les différentes composantes de l'indemnité

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

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

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

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

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

B) Les retenues sur indemnité

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

Doivent être déduites du brut mensuel diverses retenues :

- cotisations à la caisse des pensions pendant les trois premières années de mandat ;
- contribution exceptionnelle de solidarité ;
- contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale ;
- cotisation au fonds de garantie de ressources.

C) Les règles d'imposition et de cumul

L'indemnité parlementaire ainsi que l'indemnité de résidence « sont imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires » (loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992).

Diverses dispositions limitent la possibilité de cumuler l'indemnité parlementaire avec toute autre rémunération publique d'une part, ou avec des indemnités liées à l'exercice d'autres mandats d'autre part.

Les règles interdisant le cumul de l'indemnité parlementaire avec des rémunérations d'autre nature découlent du régime des incompatibilités parlementaires. Ainsi, l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958, portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, dispose que « l'indemnité parlementaire est exclusive de toute rémunération publique ».

S'agissant du cumul de l'indemnité parlementaire avec des indemnités allouées au titre d'autres mandats, le principe du plafonnement général des indemnités en cas de cumul des mandats a été introduit par la loi organique n° 92-175 du 25 février 1992, modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958.

Le plafond retenu correspond à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base.¹ Le montant de l'indemnité parlementaire de base étant fixé par une loi organique, il ne peut être réduit. En cas de dépassement du plafond, l'écrêtement s'effectue donc sur les autres indemnités ou rémunérations.

§ 2 Les autres moyens financiers et matériels

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

A) Les frais de mandat et de secrétariat

Pour faire face aux diverses dépenses liées à l'exercice de leur mandat qui ne sont pas directement pris en charge ou remboursés par les assemblées, députés et sénateurs bénéficient d'une *indemnité représentative de frais de mandat* dont le montant est revalorisé comme les traitements de la fonction publique.

Ils disposent en outre d'un *crédit affecté à la rémunération de collaborateurs*. Calculé en principe pour trois collaborateurs employés à temps plein, ce crédit peut toutefois être versé au profit d'un nombre de personnes variant de un à cinq (de un à

¹ soit, au 1^{er} février 2007 : 8 100,48 €.

six pour le sénateur). Le parlementaire a la qualité d'employeur : il recrute, licencie, fixe les conditions de travail et le salaire de son personnel.

En cas de non emploi de la totalité du crédit, la part disponible ne peut être capitalisée. A l'Assemblée nationale, elle peut être cédée par le député à son groupe politique pour la rémunération d'employés de ce groupe.

Les collaborateurs, salariés de droit privé du parlementaire, sont régis par les dispositions du code du travail, complétées par celles des textes pris par le Bureau et les Questeurs de l'assemblée et celles de leur contrat de travail.

B) Les facilités de circulation

- Pour les déplacements sur l'ensemble du territoire national *par voie ferroviaire*, l'Assemblée nationale et le Sénat délivrent à leurs membres une carte nominative qui permet l'accès gratuit :
 - à l'ensemble du réseau S.N.C.F. en 1^{ère} classe ;
 - aux prestations de couchage (couchettes et voitures-lits), liées aux déplacements à l'intérieur des frontières de la métropole.
- Pour les *déplacements à Paris et dans la région parisienne*, chaque assemblée dispose d'un parc d'une vingtaine de voitures affectées en priorité aux déplacements des délégations officielles ainsi qu'aux déplacements imposés par les travaux législatifs. Il répond, dans la mesure du possible, aux déplacements des parlementaires liés à leurs autres obligations et effectués dans Paris ou à destination des aéroports. En outre, l'Assemblée nationale et le Sénat font appel aux taxis parisiens lorsque leur parc n'est pas en mesure de couvrir toutes les demandes.
- Pour les *déplacements aériens*, les assemblées prennent en charge chaque année 40 voyages aller et retour entre Paris et la circonscription lorsqu'elle est desservie par une ligne aérienne régulière ; 6 voyages aller et retour en France métropolitaine, hors circonscription. Un régime spécifique est prévu pour les parlementaires d'outre-mer et pour les sénateurs représentant les Français de l'étranger.

C) Les moyens de bureautique et de communication

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

a) Bureau

Les députés et les sénateurs disposent d'un bureau individuel dans l'enceinte des assemblées ou dans leurs dépendances.

b) Informatique

Outre le droit à une formation et à une dotation micro-informatique, ils bénéficient d'un accès à Internet, à la messagerie électronique et à un certain nombre de bases de données juridiques et économiques.

c) Téléphone et télécopieur

Les communications des parlementaires à destination de l'ensemble du réseau métropolitain passées à partir du poste téléphonique installé dans leurs bureaux, de même que

les messages transmis par les télécopieurs mis à leur disposition sont prises en charge par les assemblées.

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

d) Courrier

Les correspondances de nature parlementaire, c'est-à-dire écrites pour l'accomplissement du mandat législatif, sont affranchies aux frais des assemblées.

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

D) Les dépenses de restauration et de logement

■ Un restaurant est à la disposition des sénateurs, deux à la disposition des députés - l'un leur est strictement réservé, l'autre leur permet de recevoir des invités-. Les prestations sont à la charge des parlementaires.

■ Les assemblées attribuent des prêts pour l'acquisition d'un logement ou d'un local à usage de bureau ou de permanence, soit à Paris, soit dans la circonscription. L'Assemblée nationale dispose en outre d'un droit de réservation pour quelques appartements à louer à Paris.

E) Les autres prestations

■ Députés et sénateurs peuvent percevoir des prestations familiales, celles-ci sont équivalentes à celles du régime général des salariés.

■ À l'instar du système prévu pour les anciens ministres, les députés non réélus aux élections générales peuvent prétendre jusqu'à l'expiration du sixième mois qui suit la fin de la législature, à une allocation d'aide au retour à l'emploi qui leur assure, compte tenu des rémunérations d'activité ou de retraites qu'ils perçoivent par ailleurs, un revenu brut mensuel égal à l'indemnité parlementaire de base.

§3 Les régimes de protection sociale et de retraite

A) La protection sociale

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

Les sénateurs sont obligatoirement affiliés à la Caisse autonome de sécurité sociale du Sénat qui leur sert, d'une part, des prestations de base équivalentes à celles du régime général

et, d'autre part, des prestations complémentaires moyennant le paiement d'une cotisation spécifique.

B) Les retraites

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

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

Le droit à pension est ouvert à l'âge de 60 ans. Cet âge est ramené à 50 ans pour les titulaires de la carte de déporté ou interné de la Résistance ou de déporté ou interné politique. Il est susceptible d'être ramené à 55 ans pour les anciens députés qui acceptent un abattement temporaire. La pension est calculée au prorata de la durée des annuités acquises, dans la limite d'un plafond de quarante annuités.

S'il est permis de cumuler l'indemnité parlementaire avec les pensions civiles et militaires de toute nature, la suppression, par la loi du 21 août 2003, de l'article L. 75 du code des pensions civiles et militaires ne permet plus aux députés appartenant à un corps de la fonction publique de demander la liquidation de leurs droits à pension au titre de la fonction publique dans des conditions différentes de celles qui s'appliquent à ce corps.

■ Conformément à une résolution du Sénat, en date du 28 janvier 1905, les sénateurs en exercice sont obligatoirement affiliés à la Caisse autonome des Retraites des anciens sénateurs, auprès de laquelle ils se constituent des droits à pension.

Les pensions de retraite sont proportionnelles aux annuités versées et ne sont servies qu'à expiration du mandat. En outre, la Caisse continue à assurer des pensions aux conjoints veufs et aux orphelins mineurs des anciens sénateurs.

Section II L'assistance technique et logistique

§1 Les services des assemblées parlementaires

Bien que l'organisation des services soit différente dans chaque assemblée, on distingue les services législatifs, administratifs et les services communs.

A) Les services législatifs

Ils regroupent le secrétariat général de la Présidence, la séance, la communication, le compte rendu analytique, le compte rendu intégral auxquels s'ajoutent au Sénat, les services des commissions, des affaires européennes, des relations internationales, des études économiques et de la prospective, des études juridiques, des collectivités territoriales, et à l'Assemblée nationale, les six « pôles » fonctionnels (affaires juridiques, culture et questions sociales, économie et évaluation scientifique, finances publiques, affaires européennes, affaires internationales et de défense), la bibliothèque, et l'information multimédia.

Les services législatifs sont dirigés par le secrétaire général de la Présidence, qui les centralise auprès du Président, et assiste par ailleurs ce dernier en séance.

B) Les services administratifs

Ils sont constitués : du secrétariat général de la Questure, des affaires administratives générales et la sécurité, des services financiers et la Trésorerie, des affaires sociales, des affaires immobilières, du patrimoine, des achats et des moyens matériels; ils comprennent en outre au Sénat la gestion des jardins, et à l'Assemblée nationale, celle du personnel.

Le secrétaire général de la Questure dirige les services administratifs et les centralise auprès des questeurs.

C) Les services communs

Dans les deux assemblées, le service des archives fait partie des services communs ; à l'Assemblée nationale, s'y ajoute le service des systèmes d'information et la division du protocole et de la gestion, et au Sénat, le service des ressources humaines et de la formation, la bibliothèque, l'informatique et les technologies nouvelles.

Les services communs sont placés sous la direction des deux secrétaires généraux.

Les fonctionnaires sont répartis en 4 catégories principales, distinguées en fonction des conditions de diplômes requises pour être admis à l'un des emplois de chaque catégorie, et dénommées « cadres ».

§2 Les secrétariats des groupes politiques

Chaque groupe politique est assisté par un secrétariat administratif propre, dont l'organisation relève exclusivement du groupe politique lui-même et, en particulier, de son président.

Ces secrétariats sont distincts tant des assistants parlementaires que des services des assemblées, dont ils reçoivent toutefois une aide logistique, matérielle et financière destinée à faciliter leur fonctionnement.

A) L'autonomie des groupes politiques

Le secrétariat de chaque groupe est placé sous l'autorité exclusive du président du groupe qui en définit l'organisation, les missions et procède au recrutement.

■ Les groupes comprennent généralement :

- un service législatif composé de chargés de mission, qui suivent les travaux de chacune des commissions et concourent à la production de publications régulières ou thématiques ;

- un secrétariat administratif, chargé des tâches logistiques et matérielles ;

- une «cellule» de communication qui assure les relations avec la presse et avec le public.

■ Les secrétariats des groupes remplissent diverses missions :

- ils procèdent à des analyses politiques sur les textes soumis aux assemblées ;
- ils recueillent et diffusent auprès des parlementaires du groupe des informations sur l'actualité politique et législative sous forme de notes de synthèse, d'argumentaires ou de lettres-type ;
- ils rédigent les interventions des membres du groupe, participent à l'élaboration de propositions de loi et d'amendements et coordonnent les interventions et les amendements déposés par les sénateurs du groupe ;
- ils assistent le président lors des réunions du groupe, et les membres dans les groupes de travail thématiques.
- ils veillent à ce que le groupe soit suffisamment représenté lors des réunions de commissions et en séance plénière ;
- ils participent aux relations du groupe avec l'extérieur (courriers, relations avec la presse...)

■ L'effectif des secrétariats de groupe varie de 5 à près de 40 collaborateurs.

Ces derniers sont placés sous un statut de droit privé. Leur mode de recrutement et de rémunération, ainsi que leurs conditions de travail ne dépendent que de leurs groupes politiques ; ils n'appartiennent pas à l'administration des assemblées et se distinguent des assistants parlementaires qui sont les collaborateurs personnels des parlementaires.

B) L'aide matérielle et financière des assemblées au secrétariat des groupes

Les assemblées mettent à la disposition de chaque groupe politique des bureaux et salles de réunions.

Elles contribuent aux frais de secrétariat en versant une subvention à chacun des groupes. Cette subvention est complétée, au Sénat, par des aides financières facilitant, par exemple, l'équipement bureautique et informatique du groupe, et à l'Assemblée nationale, par des participations consenties par ses membres, sous forme de cessions d'une partie du crédit collaborateur ou de cotisations.

■ Par ailleurs, au Sénat, une association de la loi de 1901, l'Association des Présidents de groupes - dont le secrétariat est assuré par les services de cette assemblée-, établit pour le compte de chaque groupe (dont seul le président reste néanmoins l'employeur), les bulletins de salaires de ses collaborateurs et facilite l'application des règles du droit du travail et du droit social.

■ A l'Assemblée nationale, une Association des Présidents de groupes a été créée en 1961 sous la même forme juridique. Elle assume, à l'égard des organismes sociaux, les obligations d'un employeur pour ce qui concerne les déclarations des rémunérations et le versement des cotisations.

Mais c'est le service des affaires financières de l'Assemblée qui effectue depuis 1980, sur les instructions de leur employeur, le calcul des payes des salariés de chaque groupe et les charges sociales et fiscales y afférentes.

§3 Les secrétariats parlementaires

Outre les fonctionnaires des assemblées et les membres des secrétariats des groupes politiques, les «assistants parlementaires», apportent leur concours aux membres des assemblées dans l'exercice de leur mandat.

Ces collaborateurs personnels sont des salariés de droit privé, dont la gestion et la rémunération sont assurées par l'Assemblée nationale et le Sénat. Les règles de leur recrutement et de leur emploi sont déterminées par le droit du travail ainsi que par le Bureau et les Questeurs des assemblées.

A) Le statut des assistants parlementaires

Le collaborateur est le salarié du parlementaire, non celui de l'assemblée. De ce principe découle l'ensemble des règles et dispositifs qui organisent la relation du député avec son ou ses collaborateurs :

- le député ou le sénateur a la qualité d'employeur : il recrute librement ses collaborateurs, licencie, fixe les conditions de travail et le salaire de son personnel, dans le respect des dispositions du code du travail ;

- les collaborateurs sont recrutés sur la base d'un contrat de travail de droit privé ; des contrats types, dont les clauses sont approuvées par les questeurs, sont mis à la disposition des membres des assemblées. En règle générale, il s'agit de contrats de travail à durée indéterminée, parfois de contrats à durée déterminée (dans les conditions fixées par le code du travail) ou de contrats spécifiques dans le cas d'un fonctionnaire détaché auprès d'un parlementaire en application des lois portant statut des fonctionnaires. Le contrat à durée indéterminée perdure en cas de réélection du parlementaire -employeur ; en revanche, il est rompu à la fin du mandat ou en cas de dissolution (pour les députés);

- En cas de différend entre le parlementaire-employeur et son collaborateur, le conseil des prud'hommes est seul compétent — comme pour tout litige opposant un salarié et son employeur au sein d'une entreprise privée ;

B) Les modalités de gestion des assistants parlementaires

Les assemblées mettent à la disposition de chaque parlementaire une dotation mensuelle permettant le recrutement d'au maximum cinq (Assemblée nationale) ou six (Sénat) assistants parlementaires à mi-temps ; cette dotation, qui est réévaluée lors de chaque majoration de la valeur du point d'indice de la fonction publique, ne peut être capitalisée en cas de vacance d'emploi d'assistant parlementaire ni être utilisée à d'autres fins.

- A l'Assemblée nationale, le service des affaires financières (SAF) est généralement chargé de gérer le crédit collaborateur des députés qui signent à cet effet un mandat de gestion.

Le SAF impute, sur les instructions de chaque député, les rémunérations des collaborateurs et effectue, pour le compte des députés, les actes de gestion tels que l'établissement des bulletins de paye, le paiement des salaires et des charges y afférentes,

l'élaboration et la transmission aux organismes compétents des déclarations sociales et fiscales. Il n'exerce, à ce titre, qu'une fonction de prestataire de services.

Depuis 2002, il s'agit là d'une simple faculté offerte aux députés. Certains élus, au nombre de dix actuellement, préfèrent se passer des services de l'Assemblée et gèrent directement leur crédit collaborateur. Ils reçoivent à ce titre l'équivalent d'une fois et demi le crédit de base pour couvrir les charges patronales.

■ Au Sénat, l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS)², à laquelle adhèrent les sénateurs en vue de bénéficier du crédit d'assistantat, prend en charge, pour le compte des sénateurs et suivant leurs instructions écrites, la gestion de tous les aspects administratifs et financiers de la situation professionnelle des assistants de sénateurs.

Les cotisations sociales patronales, ainsi que la taxe sur les salaires, afférentes aux salaires des assistants, sont financées par le budget de l'AGAS, en dehors de la dotation allouée aux sénateurs pour rémunérer leurs assistants.

C) La protection sociale des assistants parlementaires

Les collaborateurs salariés relèvent du régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés pour les risques maladie, maternité, invalidité, décès, accident du travail et vieillesse, d'un régime de retraite complémentaire de salariés de droit privé et du régime d'assurance chômage. Ils bénéficient des actions de formation professionnelle prévues par le code du travail.

Leurs salaires sont revalorisés en fonction de l'évolution des rémunérations publiques, et diverses charges incombant à l'employeur sont financées hors crédit collaborateur : les charges patronales sociales et fiscales obligatoires, les indemnités de fin de contrat allouées aux collaborateurs en cas de cessation du mandat du parlementaire, ainsi que les dépenses liées à des formations spécifiques délivrées aux collaborateurs à la médecine du travail et aux frais de transport des collaborateurs pour des trajets décidés par les employeurs entre Paris et la circonscription.

Par ailleurs, différents avantages accessoires du salaire sont accordés aux collaborateurs : l'indemnité de 13^e mois qui équivaut à un mois de salaire supplémentaire ; l'allocation de frais de garde d'enfant âgé de moins de trois ans, instituée en 1988 ; la prime de prévoyance et l'avantage repas (prime-repas ou titre-restaurant), instauré en mai 2000.

Les collaborateurs peuvent également percevoir des primes d'ancienneté dont le coût est pris en charge par le budget de l'Assemblée.

Enfin, ceux qui remplissent certaines conditions de diplôme et/ou d'ancienneté ont la possibilité d'accéder au statut de cadre.

D) Les fonctions des assistants parlementaires

Les tâches confiées au collaborateur dépendent fondamentalement des besoins de l'employeur et des compétences de la personne recrutée.

Certains parlementaires concentrent leur équipe dans leur circonscription, d'autres à Paris, d'autres encore répartissent leurs collaborateurs entre l'assemblée et la circonscription.

² Le secrétariat des instances statutaires de l'Association est assuré par un service administratif placé sous l'autorité du Secrétaire général de la Questure ; ce service prépare en outre les projets d'arrêtés de Bureau et de Questure en matière d'assistantat.

La plupart des collaborateurs se voient confier des tâches d'assistance et de secrétariat comme la tenue de l'agenda, la prise de rendez-vous, la permanence téléphonique et l'assistance à diverses tâches matérielles. Les collaborateurs les plus qualifiés, disposant par exemple de diplômes de second cycle universitaire, apportent de surcroît une contribution qui touche à l'exercice du mandat: rédaction de discours, préparation de propositions de lois et d'amendements, représentation au sein du groupe politique, etc.

Les assistants parlementaires sont tenus au secret professionnel, à l'obligation de loyauté et au devoir de réserve.

Ils ne peuvent en aucun cas se substituer au député ou au sénateur, ni dans l'accomplissement de ses fonctions législatives (séance publique, participation au scrutin, réunion de commission...), ni dans les démarches personnelles qu'il peut être amené à effectuer auprès des services financiers, sociaux et administratifs de l'assemblée.

Chapitre IV L'organisation du Parlement

Section 1 Les grands systèmes

§ Etat unitaire et Etat fédéral

■ La France est un Etat unitaire, dont les pouvoirs ont été progressivement décentralisés à partir des années 1980.

La loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, départements et régions a marqué trois avancées majeures :

- la transformation de la région en collectivité territoriale : cette modification législative, sans doute la plus importante, place les régions sur le même plan que les communes et les départements, consacrant ainsi trois niveaux de collectivités territoriales.

- l'allègement de la tutelle administrative : les actes des collectivités deviennent exécutoires à partir de leur publication et, pour les plus importants, après leur transmission au préfet, ce dernier n'exerçant plus de contrôle *a priori* et sur l'opportunité de ces actes, mais *a posteriori* et uniquement sur leur légalité.

- le transfert du pouvoir exécutif au département et à la région : avant 1982, le préfet assurait l'exécution des mesures prises par ces collectivités ; désormais, cette fonction incombe au président du conseil général pour le département, et au président du conseil régional pour la région.

■ Le mouvement de décentralisation a été approfondi par la réforme initiée en 2003.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui en est la première étape, a réalisé un certain nombre de changements : inscription dans la Constitution du principe d'organisation décentralisée de la République (article 1) ; reconnaissance, par la Constitution, de nouvelles collectivités territoriales, toutes dotées du pouvoir réglementaire, de l'autonomie financière, disposant du droit à l'expérimentation (les collectivités et leurs groupements peuvent, lorsque la loi ou le règlement les y autorisent et pour une durée définie à l'avance, déroger aux lois et

règlements qui les régissent afin de " tester " localement les effets d'une mesure nouvelle) et du droit de soumettre à leurs électeurs un projet de texte par référendum décisionnel local.

La seconde étape correspond à la publication des lois organiques précisant les modalités d'organisation des référendums décisionnels locaux (LO du 1er août 2003), de l'expérimentation (LO du 2 août 2003 :) et de l'autonomie financière des collectivités territoriales (LO du 29 juillet 2004).

Enfin, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales précise les nouveaux transferts de compétences, devenus pour la plupart effectifs à compter du 1er janvier 2005.

§2 Monocamérisme et bicamérisme

Comme dans près de 80 Etats du monde, le Parlement français est bicaméral. Il se compose de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les deux assemblées siègent dans des locaux distincts (le Palais Bourbon est affecté à l'Assemblée nationale et le Palais du Luxembourg au Sénat).

L'histoire des institutions politiques françaises depuis la Révolution de 1789 est dominée, en ce qui concerne les structures parlementaires, par une tradition bicamérale apparue en 1795³.

Les caractères de ce bicamérisme s'inscrivent dans une perspective de complémentarité entre les deux chambres et de résolution des conflits en dépit d'une grande hétérogénéité de la composition et des fonctions des secondes chambres. Toutefois, à partir de 1875, le bicamérisme français se stabilise autour de deux pôles forts : une assemblée élue au suffrage universel direct, représentante des citoyens et une seconde chambre élue au suffrage universel indirect, représentante des collectivités territoriales au sens des collectivités humaines gérant leurs affaires selon les règles de la démocratie locale.

Le bicamérisme de la Vème République est inégalitaire :

- Certes la Constitution précise que la loi est votée par les deux chambres du Parlement mais en cas de désaccord, l'Assemblée nationale dispose seule, sur décision du Gouvernement, du « dernier mot » dans la procédure législative (sauf pour les lois constitutionnelles et, les lois organiques relatives au Sénat, les motions de renvoi d'un projet de loi à référendum où le bicamérisme devient alors purement égalitaire). Par ailleurs, chaque député comme chaque sénateur dispose du même droit d'initiative législative et du même droit d'amendement, mais les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale sont déposés en premier lieu devant l'Assemblée nationale qui bénéficie de délais d'examen plus longs que ceux octroyés au Sénat.

- En matière de responsabilité politique, l'Assemblée nationale peut seule mettre en cause la responsabilité du Gouvernement en lui refusant sa confiance ou en votant une motion de censure (dans la même logique, elle seule peut être dissoute par le Président de la République). En revanche, en ce qui concerne les autres techniques de contrôle (questions écrites et orales, commissions d'enquête, pouvoirs des commissions

³ Cette tradition ne connaît que de brèves éclipses correspondant soit à un choix politique délibéré mais malheureux (1848-1851), soit à la parenthèse d'assemblées constituantes élues à la suite d'une guerre (1871-1875 ; 1944-1946).

permanentes, contrôle budgétaire, ...) les pouvoirs du Sénat et de l'Assemblée nationale sont identiques⁴.

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

■ Le Sénat dispose en outre d'un double « bonus constitutionnel » :

- La représentation des collectivités territoriales que lui attribue l'article 24 de la Constitution. De ce rôle, découle le mode de scrutin original organisant l'élection des sénateurs (voir supra Chapitre II section 2 §1) et le fait que les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

- La représentation des quelques 2 000 000 Français vivant hors de France que lui attribue également l'article 24 de la Constitution alors qu'ils ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale. Cette spécificité du Sénat, initiée par la IV^e République, permet aux Français expatriés d'élire au suffrage universel indirect douze sénateurs qui disposent des mêmes pouvoirs que les autres sénateurs.

Section 2 L'autonomie financière et administrative des assemblées

La souveraineté des assemblées implique leur indépendance fonctionnelle à l'égard de l'Exécutif ; elle suppose que le Parlement soit investi en droit et matériellement assuré d'exercer par lui-même les compétences que lui reconnaît la Constitution, c'est-à-dire qu'il dispose d'une autonomie en matière financière et administrative.

§1 L'autonomie financière

Elle doit permettre aux assemblées d'exercer librement les compétences dont elles sont investies par la Constitution, et en particulier d'accorder les crédits demandés par le gouvernement et d'en contrôler l'utilisation ; sa finalité est donc différente de celle d'un simple procédé d'administration.

La réalité de l'autonomie financière est cependant difficile à apprécier puisque les assemblées n'ont pas ou peu de ressources propres et que leur budget fait partie du budget général de l'Etat.

Mais plusieurs critères permettent d'en évaluer l'étendue : les conditions d'élaboration, d'exécution et de contrôle de son budget par le Parlement, l'existence d'un patrimoine propre et les conditions matérielles de l'exercice du mandat parlementaire.

⁴ On observe toutefois, dans la pratique, un développement plus accentué du contrôle par le Sénat, pour la raison suivante : ne pouvant mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, le Sénat est plus libre d'exercer sa fonction critique, d'autant que la discipline majoritaire ne s'y impose pas avec la même rigueur qu'à l'Assemblée nationale.

A) Les assemblées élaborent leur budget de manière autonome

Plutôt que de « budget », il s'agit de « dotations de crédits » inscrites au budget de l'Etat.

■ Les demandes de crédits sont élaborées souverainement, sans intervention du ministère des finances ou de la Cour des comptes.

Dans chaque assemblée, les questeurs, sur propositions du secrétaire général de la questure et du directeur des services financiers, dressent le projet de dotation qui est ensuite soumis à la commission commune des crédits.

Composée des questeurs des deux assemblées, cette dernière délibère sous la présidence d'un président de chambre à la Cour des comptes désigné par le premier président de cette juridiction ; elle est assistée de deux magistrats de la Cour des comptes qui sont désignés par la même autorité et ont voix consultative.

La commission commune des crédits se borne à entériner les choix retenus, qui sont inscrits au projet de loi budgétaire auquel est annexé un rapport explicatif de la commission.

De la même façon est jointe au projet de loi de règlement une annexe explicative concernant le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées et présentant les écarts avec les crédits initiaux.

■ Les instances parlementaires décident seules du montant de leurs dépenses.

Le montant des demandes de crédit n'est pas limité ; l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires indique seulement que les propositions des assemblées concernent « les crédits nécessaires à leur fonctionnement ».

Dans la pratique, les instances parlementaires sont attentives à ne pas présenter un budget sans rapport avec le budget général de l'Etat et tiennent compte, notamment, du taux d'augmentation de ce dernier, ou de la politique d'économie, voire d'austérité annoncée.

En cas d'insuffisance de la dotation, il y est pourvu par une loi de finances rectificative.

On rappellera que les assemblées disposent de quelques recettes propres tirées de la vente de documents et d'objets divers, depuis 1989 par l'Assemblée nationale et depuis 1995 par le Sénat.

B) Les assemblées votent leur propre budget

Le budget des assemblées est voté en séance plénière avec le budget de l'Etat, dans lequel il est inscrit. Les demandes de crédit de l'Assemblée nationale et du Sénat figurent dans la mission « pouvoirs publics » (loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances), qui fait l'objet d'un vote global ; la tradition parlementaire exclut toute discussion en la matière.

L'autonomie financière est aussi assurée entre les assemblées puisque l'usage veut qu'une chambre ne discute pas les crédits de l'autre.

C) Les assemblées maîtrisent l'exécution de leur budget et en assurent le contrôle

S'agissant de la mise à disposition des crédits, le Questeur délégué fait connaître chaque mois au ministre des finances les sommes qui sont à verser au trésorier de l'assemblée, à valoir sur la dotation.

Les règles applicables à la comptabilité, qui sont fixées par le Règlement intérieur, suivent les phases classiques en matière de dépense publique : l'engagement relève des questeurs ou du questeur délégué ; la liquidation incombe au secrétaire général de la questure ; l'ordonnancement est prescrit par le questeur délégué, et le paiement, assuré par le trésorier responsable devant les questeurs des fonds qui lui sont confiés.

Le système de contrôle interne en place dans les assemblées françaises s'effectue à la clôture de chaque exercice. Dans chaque assemblée, une commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, comprenant 15 membres à l'Assemblée, 10 membres au Sénat, est nommée à l'ouverture de chaque session ordinaire à la représentation proportionnelle des groupes ; cette commission examine le rapport et les pièces justificatives présentés par les questeurs, auditionne ces derniers et établit un rapport qui est publié à l'issue de chaque exercice, ce qui assure la transparence des comptes de chaque assemblée.

D) Les assemblées françaises jouissent d'une autonomie patrimoniale complète

Elles possèdent les bâtiments qu'elles occupent et les administrent de manière autonome, y compris pour le Sénat, le jardin du Luxembourg ouvert au public.

E) Les conditions matérielles de l'exercice du mandat parlementaire sont définies et gérées par les assemblées

S'agissant de l'indemnité parlementaire, cette faculté est prévue par la loi, les règlements intérieurs en précisant les modalités de calcul et les retenues éventuelles. Ainsi, l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 relative à l'indemnité des membres du Parlement et portant loi organique fixe le mode de calcul de l'indemnité parlementaire proprement dite et laisse aux règlements intérieurs des assemblées le soin de déterminer les conditions de variation de l'indemnité de fonction.

Par ailleurs, les assemblées prennent en charge les rémunérations des assistants et des secrétaires, ainsi que les dépenses afférentes aux locaux.

Enfin, les assemblées ont mis en place un régime autonome d'assurance maladie et vieillesse pour leurs membres. Un fonds de sécurité sociale, qui couvre le risque maladie des parlementaires et anciens parlementaires a été créé et organisé dans chaque Chambre, ainsi qu'une caisse de pensions. La réglementation applicable à ce régime de protection sociale autonome est fixée par le Bureau et les questeurs de chaque assemblée. Le fonds de sécurité sociale est administré par un comité de gestion qui comprend les trois questeurs, un représentant de chaque groupe politique et un ancien député.

§2 L'autonomie administrative

Le degré d'autonomie administrative des assemblées, qui constitue le second aspect de l'indépendance des assemblées, se traduit dans l'organisation interne des services, la situation des personnels parlementaires, la capacité juridique de l'assemblée et la sécurité des locaux.

A) les assemblées déterminent de manière autonome l'organisation interne et le fonctionnement de leurs services

Ce principe est inscrit à l'article 5 de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

L'Assemblée nationale et le Sénat sont gérés par des autorités politiques élues en leur sein et issues de la majorité et de l'opposition : le Bureau et, plus particulièrement les questeurs, qui jouent un rôle-clé en matière administrative et financière.

Le Règlement constitue le support juridique privilégié de l'organisation et du fonctionnement des assemblées, l'autonomie réglementaire étant effective sous réserve de conformité à la Constitution. Le Règlement, de même que les modifications qui y sont apportées, est élaboré par une commission parlementaire spéciale, puis approuvé par l'assemblée en séance plénière.

B) Les services parlementaires sont assurés par des personnels recrutés et gérés par les assemblées

Un des éléments essentiels de l'indépendance des assemblées est leur capacité à recruter, gérer et à rémunérer seules leurs personnels.

Deux types de personnels sont traditionnellement distingués, ceux attachés à l'institution et ceux assistant les élus (collaborateurs et secrétaires de parlementaires, de groupes politiques, membres des cabinets des autorités politiques qui dirigent les assemblées), ces derniers étant recrutés par les parlementaires, sous contrat de droit privé et sur fonds versés par les assemblées ; on compte ainsi près de 2000 collaborateurs pour environ 1200 fonctionnaires dans chacune des chambres

Le passage d'une catégorie à une autre est possible, des fonctionnaires pouvant à titre exceptionnel, être mis à disposition du Président de l'assemblée pour assumer des fonctions dans son Cabinet. Ils conservent, dans cette position, leurs rémunérations et leurs droits à la retraite et à l'avancement...et lorsqu'il est mis fin à leur mission, ils sont réintégré de droit. A l'inverse, les collaborateurs des parlementaires ou des groupes peuvent intégrer le corps des fonctionnaires parlementaires en se conformant aux règles de recrutement en vigueur.

Les fonctionnaires sont recrutés sur concours, leur formation initiale privilégiant toutefois une spécialisation dans les domaines juridique, économique ou administratif. Ils sont soumis à une obligation de neutralité et de discrétion professionnelle dans l'exercice de leurs fonctions.

Leur progression de carrière est garantie par les assemblées en fonction de l'ancienneté et du mérite, des concours internes permettent par ailleurs, les changements de corps.

La mobilité externe des fonctionnaires est autorisée sous la forme du détachement -ou de la mise à disposition- dans des organismes publics, dans des institutions nationales et internationales.

La désignation des plus hautes autorités administratives, pièces essentielles de l'autonomie des Parlements, incombe logiquement aux assemblées. Les Secrétaires généraux des assemblées sont nommés par le Bureau, de même que les directeurs de service.

Le principe d'autonomie administrative des assemblées confère à leurs agents titulaires, un statut emprunt de particularisme. Les fonctionnaires, bien qu'ayant la qualité de fonctionnaires de l'Etat, sont indépendants du pouvoir exécutif et relèvent d'un statut

autonome par rapport au statut général des fonctionnaires de l'Etat. L'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires précise : « les agents titulaires des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'Etat dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le Bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel » (cf.art.8.).

Le souci d'accorder aux fonctionnaires parlementaires un statut particulier s'accompagne nécessairement de celui d'en garantir l'application.

Ainsi, les assemblées organisent des recours internes. Le Secrétaire général, le Président et les Questeurs, ou encore le Bureau sont compétents selon la gravité de la sanction prononcée ; les décisions sur recours sont prises en dernier ressort. Toutefois, l'Ordonnance du 17 novembre 1958 modifiée autorise les recours administratifs pour les litiges individuels concernant les agents titulaires.

Section 3 Les organes directeurs

§1 La Présidence

Les Présidents des deux assemblées occupent une place importante dans la vie politique française parce qu'ils disposent de nombreuses prérogatives dont certaines sont inscrites dans la Constitution et qu'ils jouent un rôle essentiel en matière d'organisation du travail parlementaire et de direction des débats en séance publique.

A) Le rôle institutionnel et les prérogatives constitutionnelles des Présidents d'assemblée

Lors de sa première séance, l'Assemblée nouvellement élue, présidée par son doyen d'âge, élit son Président. Cette élection, acquise pour toute la durée de la législature à l'Assemblée nationale, renouvelable tous les trois ans au Sénat, a lieu au scrutin secret à la tribune. Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été obtenue aux deux premiers tours de scrutin, au troisième tour, la majorité relative suffit et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

Figurant respectivement au deuxième et au quatrième rang dans l'ordre de préséance pour les cérémonies publiques, le Président du Sénat et celui de l'Assemblée nationale tiennent de la Constitution des prérogatives importantes dans le fonctionnement des institutions.

a) Les prérogatives constitutionnelles

1) Les consultations obligatoires

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

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

2) Les rapports avec le Conseil constitutionnel

Les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat désignent chacun un membre du Conseil constitutionnel lors de chaque renouvellement triennal de ce dernier.

Ils peuvent déférer les lois, avant leur promulgation, au Conseil constitutionnel (article 61 de la Constitution) et le saisir sur le point de savoir si un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution (article 54 de la Constitution). Au cours de la procédure législative, ils peuvent également, en cas de désaccord avec le Gouvernement, saisir le Conseil pour qu'il décide si une proposition de loi ou un amendement relève ou non du domaine de la loi ou est ou non contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution (article 41 de la Constitution).

3) Autres pouvoirs constitutionnels

Le Président du Sénat assure l'intérim du Chef de l'État en cas de vacance ou d'empêchement de la Présidence de la République (article 7 de la Constitution).

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

Les Présidents des assemblées nomment chacun une des trois personnalités appelées à siéger au sein des formations du Conseil supérieur de la magistrature compétentes à l'égard des magistrats du siège et des magistrats du Parquet (article 65 de la Constitution).

b) Les pouvoirs spécifiques

En vertu de textes législatifs ou réglementaires, les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ont le pouvoir, soit de nommer des personnalités qualifiées dans certains organismes, soit de saisir certains autres organismes.

1) Pouvoirs de nomination

Outre les nominations auxquelles ils procèdent en application de la Constitution, les Présidents des assemblées nomment un ou plusieurs membres de différents conseils et autorités administratives indépendantes (Conseil supérieur de l'audiovisuel, Conseil de la politique monétaire, Autorité des marchés financiers, Autorité de régulation des télécommunications, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, etc.).

Par ailleurs, ils désignent un ou plusieurs parlementaires pour siéger au sein d'organismes dans lesquels la représentation des assemblées est prévue : c'est le cas notamment de la Commission d'accès aux documents administratifs, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, du Comité des finances locales ou du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé.

2) Pouvoirs de saisine

Les Présidents tiennent de la loi, la possibilité de saisir différents organes disciplinaires ou consultatifs (Cour de discipline budgétaire et financière, Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Conseil pour les droits des générations futures).

Ils peuvent également, à la demande d'une des six commissions permanentes de l'assemblée, transmettre au Médiateur de la République toute pétition dont la Chambre a été saisie.

B) Le rôle du Président au sein de l'assemblée

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

a) Attributions relatives au mandat et au statut des parlementaires

Les Présidents sont les destinataires de toutes les décisions et communications susceptibles d'affecter le mandat ou le statut des parlementaires, qu'il s'agisse des décisions du Conseil constitutionnel en matière de contentieux électoral, de la réception des démissions et de la constatation des vacances de siège, des correspondances relatives aux immunités, des déclarations d'activités professionnelles, de la réception des adhésions aux groupes politiques et des déclarations de rattachement aux partis pour le financement de l'aide publique aux formations politiques.

Il leur appartient, ensuite, de diligenter les procédures prévues dans ces différentes circonstances, soit de leur propre initiative, soit en en saisissant le Bureau

b) Attributions concernant l'organisation du travail parlementaire

Le Président convoque et préside, chaque semaine, la Conférence des Présidents au cours de laquelle est établi, en accord avec le représentant du Gouvernement qui peut demander l'inscription prioritaire de certains textes en application de l'article 48 de la Constitution, l'ordre du jour de l'assemblée.

Il convoque et préside, en principe une fois par mois, le Bureau de l'assemblée.

Par ailleurs, le Président diligente les procédures de nomination, veille au bon fonctionnement des commissions, qu'il convoque pour leur constitution, reçoit les dépôts de toutes les initiatives, renvoie, pour examen, les projets et propositions de loi à la commission compétente, veille à la bonne application de la procédure des questions écrites et orales, contrôle dès leur dépôt, sur avis du président de la commission des finances, la recevabilité financière des amendements, notifie la transmission des textes votés aux autorités compétentes.

c) Attributions dans la Présidence des séances publiques

Dans ce domaine, c'est au Président qu'il revient d'ouvrir, de lever ou de suspendre la séance, de mener les débats en tenant compte des décisions de la Conférence des Présidents, de déterminer l'ordre des orateurs et de pouvoir, seul, leur donner la parole, d'ordonner la réserve des articles et amendements, de veiller au respect du Règlement et des dispositions constitutionnelles ou organiques, ainsi que de veiller à la discipline dans l'hémicycle.

Dans ces fonctions, le Président peut se faire remplacer par un des vice-présidents.

d) Autres attributions

Le Président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat sont compétents en matière de sécurité intérieure et extérieure de la Chambre (ordonnance n° 58-100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires). Ils disposent, à ce titre, du concours d'un commandement militaire chargé de veiller à la sécurité de l'assemblée et des locaux parlementaires.

§2 Le Bureau

Composé du Président, des vice-présidents, des questeurs et de secrétaires, le Bureau est l'organe directeur des assemblées dans lequel toutes les sensibilités des groupes politiques sont obligatoirement représentées en fonction de leur importance numérique.

Si la Constitution n'évoque les Bureaux des assemblées que de manière incidente, les Règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, mais également la loi, reconnaissent au Bureau de larges compétences collégiales dans le fonctionnement interne des chambres.

De tradition constante, le Bureau détient dans chaque assemblée, soit directement, soit par délégation de pouvoirs accordés à certains de ses membres, une compétence générale sur l'organisation et le fonctionnement interne.

A) Composition et mode d'élection

a) Composition

Le Bureau comprend 22 membres :

- le Président ;
- les 6 vice-présidents,
- les 3 questeurs,
- les 12 secrétaires.

b) Mode d'élection

1) Le Bureau d'âge

La première séance de la législature à l'Assemblée nationale, ou la première séance après chaque renouvellement triennal au Sénat, est présidée par le doyen d'âge qui est assisté des six plus jeunes parlementaires remplissant les fonctions de secrétaires jusqu'à l'élection du Bureau. Le Bureau d'âge n'est en fonction que pour procéder à l'élection du Président de l'assemblée. Si aucun débat ne peut avoir lieu sous la présidence du doyen d'âge, il est d'usage que celui-ci adresse à ses collègues une allocution à l'occasion de laquelle il fait part de quelques réflexions inspirées par son expérience de la vie parlementaire.

2) Élection du Président de l'assemblée

Depuis 1958, le Président de l'Assemblée nationale est élu pour toute la durée de la législature ; le Président du Sénat, après chaque renouvellement partiel ;

Le Président est élu au scrutin secret à la tribune. Des scrutateurs, tirés au sort, dépouillent le scrutin dont le doyen d'âge proclame le résultat. Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise aux deux premiers tours, la majorité relative suffit au troisième tour ; en cas d'égalité, le candidat le plus âgé l'emporte.

Dès son élection le Président monte immédiatement à la tribune, prononce une allocution, et annonce la date de la séance suivante au cours de laquelle les membres du Bureau de l'assemblée seront eux-mêmes élus.

3) Élection des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires

A l'Assemblée nationale, les autres membres du Bureau, vice-présidents, questeurs et secrétaires sont élus au début de chaque législature, au cours de la séance qui suit l'élection du

Président, et renouvelés à chaque ouverture de session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée.

Au Sénat, le Bureau est renouvelé tous les trois ans, après chaque renouvellement partiel.

Dans les deux assemblées, la composition du Bureau s'efforce de reproduire la configuration politique de l'assemblée. Lorsqu'il y a autant de candidats que de postes à pourvoir, ce qui est généralement le cas, la désignation ne donne pas lieu à scrutin.

Après l'élection du Bureau, le Président de l'assemblée en notifie la composition au Président de la République, au Premier ministre et au Président de l'autre assemblée.

B) Les attributions du Bureau

C'est au Bureau qu'il revient de représenter collégalement l'assemblée dans les manifestations extérieures, d'interpréter et d'appliquer le Règlement, de régler les incidents de séance majeurs, d'assurer l'équité de traitement au regard de la communication audiovisuelle.

a) Attributions du Bureau relatives aux activités législatives de l'assemblée

1) En séance publique

S'agissant de la séance publique, le Président (ou les vice-présidents qui le suppléent) dirige les délibérations. Il peut, à tout moment, suspendre ou lever la séance.

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

2) Dans la procédure parlementaire

Le Bureau a compétence pour apprécier la recevabilité financière des propositions de loi au moment de leur dépôt ; il fixe également les conditions de dépôt, de notification et de publication des questions orales. Bien que cette disposition ne soit pas appliquée, le Bureau peut également être saisi par le Président de l'assemblée pour statuer sur la recevabilité financière d'amendements.

b) Attributions du Bureau relatives au fonctionnement administratif de l'assemblée

Le Bureau dispose d'un pouvoir réglementaire étendu :

En ce qui concerne l'organisation des services et le fonctionnement administratif de l'assemblée, le Bureau dispose de compétences très larges, la gestion courante étant néanmoins déléguée aux questeurs.

Le Bureau arrête le Règlement intérieur qui fixe l'organisation, les attributions et le fonctionnement des services, et précise les modalités d'application, d'interprétation et d'exécution de ce Règlement par les différents services.

Il fixe le statut, le régime de retraite et de sécurité sociale du personnel et les rapports entre l'administration et les organisations professionnelles du personnel.

Il dispose d'un pouvoir de nomination aux grades les plus élevés de l'administration de l'assemblée : il nomme ainsi les secrétaires généraux et les directeurs de service.

c) Autres attributions réglementaires du Bureau

Le Bureau a vocation à veiller au respect de l'interdiction posée par la Constitution de groupements d'intérêts particuliers ou professionnels.

Il coordonne les activités internationales de l'assemblée.

En matière de communication, le Bureau a autorité sur les conditions de production, de diffusion et de distribution de la relation audiovisuelle des débats.

d) Activités constitutionnelles et législatives du Bureau

Le Bureau tient de différentes dispositions constitutionnelles ou législatives, plusieurs attributions spécifiques, parmi lesquelles figurent le régime d'autorisation des mesures judiciaires restrictives ou privatives de liberté (article 26 de la Constitution), le contrôle des incompatibilités avec le mandat parlementaire, telles qu'elles sont prévues par le code électoral, l'application de certaines dispositions relatives au financement de la vie politique. Le Bureau reçoit ainsi en fin d'année les déclarations d'appartenance des élus aux formations et groupements politiques en vue de la répartition de la dotation annuelle du financement des partis politiques ; enfin pour le Bureau de l'Assemblée nationale, la responsabilité de se constituer en Bureau du Congrès en cas de réunion de celui-ci aux fins de révision constitutionnelle (article 89 de la Constitution).

Le Bureau se réunit environ quatre fois par an à l'Assemblée nationale, une fois par mois au Sénat pour délibérer sur le rapport du Président ou des questeurs. Chaque réunion donne lieu à la publication, au Feuilleton et sur le site Internet de l'assemblée, d'un relevé de décisions dont certaines sont publiées au *Journal officiel*.

C) Le rôle particulier des questeurs

L'ampleur de ses effectifs impose au Bureau de déléguer certains de ses pouvoirs.

Ainsi, les questeurs sont les membres du Bureau qui exercent collégalement, voire par délégation de pouvoirs propres du Président de l'Assemblée nationale, la gestion administrative et financière de l'Assemblée. Ils disposent de prérogatives financières, comptables et administratives et établissent les dépenses.

La fonction de questeur illustre le principe d'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires proclamé par l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

a) Les questeurs : une instance collégiale

Les questeurs sont trois députés ou sénateurs élus par leurs pairs dans les mêmes conditions que les autres membres du Bureau (voir supra) On constate dans les faits une grande stabilité dans les fonctions de questeur.

Bien que les questeurs soient le reflet de la composition politique de l'assemblée⁵, les litiges entre eux sont en général résolus car les problèmes abordés sont rarement d'ordre politique. La présence de parlementaires d'opinions différentes parmi les questeurs permet ainsi de rendre solidaires les composantes de l'assemblée de décisions d'ordre administratif et d'éviter ainsi une éventuelle exploitation de ces décisions à des fins politiques.

Les questeurs se réunissent chaque semaine en session en présence des deux secrétaires généraux pour délibérer de toutes les questions entrant dans le champ de leurs compétences. Le Président de l'Assemblée nationale peut assister aux réunions de questure.

Les décisions des questeurs sont prises collégalement. La collégialité est tempérée par l'institution du questeur délégué. Celui-ci est habilité par ses collègues à agir en leur nom. Chacun des trois questeurs exerce à tour de rôle cette responsabilité pendant un mois.

⁵ En pratique, dans chaque assemblée, deux questeurs sont issus de la majorité et un, de l'opposition

Le secrétariat général de la questure prépare les réunions de questure, veille, en liaison avec les services, à la confection des dossiers soumis aux questeurs, établit les procès-verbaux, enregistre les décisions et s'assure de leur exécution et de leur diffusion (en particulier *via* le site Intranet de l'Assemblée nationale).

b) Les attributions des questeurs

1) Le budget de l'assemblée (voir supra Section 2 §1 A)

■ La préparation

Le projet de budget est préparé par les questeurs (assistés des services) en liaison avec le Président de l'assemblée et présenté au Bureau, responsable en dernier ressort.

Il est ensuite délibéré au sein d'une « commission commune chargée d'arrêter les crédits », composée des questeurs des deux assemblées et présidée par un président de chambre à la Cour des Comptes, qui fixe le montant des crédits estimés nécessaires au fonctionnement des assemblées. Il revient aux questeurs de répartir les crédits entre les différents chapitres de dépenses.

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

■ L'exécution

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

La plupart des dépenses font l'objet d'un examen avant engagement par les questeurs, sur proposition préparée par les services de l'Assemblée, et après appel d'offres ou mise en concurrence selon les dispositions du code des marchés publics lorsqu'il s'agit de travaux ou de fourniture de biens ou de services.

La procédure d'engagement des dépenses illustre l'autonomie financière des assemblées puisque les questeurs engagent les dépenses sans être soumis au visa d'un contrôleur financier, fonctionnaire relevant du pouvoir exécutif.

■ Le contrôle de l'exécution du budget

Dans la même logique, la vérification et l'apurement de ses comptes relèvent de la seule responsabilité politique des assemblées, sans aucune intervention d'un organe extérieur au Parlement.

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

La gestion comptable des questeurs est contrôlée *a posteriori* par la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, organe interne à l'assemblée, seule compétente pour autoriser les questeurs à arrêter les comptes d'un exercice et donner quitus de leur gestion aux fonctionnaires de l'Assemblée.

2) L'administration générale de l'assemblée

Les questeurs sont appelés à connaître des problèmes d'administration et de gestion que pose l'institution. La gestion du personnel, les régimes de sécurité sociale, les pensions, la conservation des bâtiments, le parc automobile, les restaurants, la mise à la disposition de leurs collègues de moyens matériels sont autant de matières qui relèvent, partiellement ou totalement, de leur compétence, sous l'autorité du Bureau.

■ Les actes relatifs à la gestion du personnel

Le Président et les questeurs sont conjointement responsables de la gestion du personnel (à l'exclusion des agents et des employés temporaires, qui relèvent des seuls questeurs). Parmi leurs attributions, figurent les dispositions relatives au recrutement par concours des fonctionnaires, à leur avancement, à leur détachement, à leur mise en disponibilité ou à leur admission à la retraite, ainsi que celles relatives au pouvoir disciplinaire. Les questeurs décident des augmentations de traitement dues à la seule ancienneté mais le Bureau reste seul compétent pour déterminer les échelles indiciaires du personnel.

■ Les attributions des questeurs en matière sociale

Dans chaque assemblée, les questeurs ont sous leur autorité la caisse des pensions et sont membres de droit du comité de gestion du fonds de sécurité sociale des parlementaires et anciens parlementaires. Ils ont les mêmes pouvoirs d'administration pour le régime social du personnel.

■ La sécurité, le contrôle des accès et la circulation dans le Palais

Aux termes de l'article 3 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure des assemblées qu'ils président. Il s'agit des enceintes parlementaires mais également de tous les immeubles dont les assemblées ont la jouissance à quelque titre que ce soit. A cet effet, ils fixent l'importance des forces militaires qu'ils jugent nécessaires et qui sont placées sous leurs ordres. Toutefois, une partie des pouvoirs de police peut être déléguée aux questeurs. Ainsi les questeurs du Sénat, par délégation du Président, sont investis d'un pouvoir réglementaire très étendu sur la police du jardin du Luxembourg.

■ Les attributions relatives au fonctionnement de l'assemblée

Les questeurs sont enfin chargés de certaines tâches liées directement au fonctionnement de l'assemblée. Ils procèdent notamment à la répartition des bureaux et salles de réunion affectés aux secrétariats des groupes et aux parlementaires, les difficultés de répartition étant tranchées par le Président de l'assemblée.

Par ailleurs, ils prennent toutes les dispositions de nature à faciliter aux parlementaires l'exercice de leur mandat (transports, téléphone, équipement de bureaux).

§3 La Conférence des Présidents

La Conférence des Présidents est l'organe compétent pour préparer l'organisation du travail de l'assemblée en séance publique. Elle est réunie à l'initiative du Président, une fois par semaine, généralement le mardi.

A) Composition

La Conférence des Présidents est composée, outre le Président, des six vice-présidents de l'assemblée, des six présidents des commissions permanentes et des commissions spéciales

le cas échéant, du rapporteur général de la commission des finances, des présidents des groupes politiques et du président de la délégation pour l'Union européenne.

Le Gouvernement y est représenté par un de ses membres, généralement le ministre chargé des relations avec le Parlement qui transmet à la Conférence les prévisions du Gouvernement pour la semaine en cours et les deux semaines suivantes.

B) Rôle

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

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

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

- organiser les séances hebdomadaires de questions orales, qu'il s'agisse de la séance des questions orales sans débat ou des deux séances des questions au Gouvernement ;
- élaborer les conditions et la durée de la discussion de la loi de finances annuelle tant pour la première partie de cette discussion que pour l'examen des fascicules budgétaires de la deuxième partie. Elle fixe en particulier la liste et les dates de réunion des commissions élargies qui procèdent à l'examen de certaines des missions de la seconde partie de la loi de finances de l'année ;
- décider qu'il sera procédé « au vote solennel », par scrutin public, sur l'ensemble des textes importants et fixer à l'avance la date de ces votes ;
- fixer le jour d'examen des motions de censure et organiser leur discussion.

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

Section 4 Les formations politiques

§1 Le cabinet des autorités politiques

Seuls, les Présidents d'assemblées peuvent directement quelques collaborateurs, qui constituent son cabinet et l'assistent dans les domaines qu'il estime prioritaires.

A) Les membres du cabinet du Président

À l'image du Premier ministre ou d'un membre du Gouvernement, le Président de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat peut recruter des collaborateurs pour constituer son cabinet.

À cette fin, il dispose d'une totale liberté de choix. Il peut faire appel à des fonctionnaires (en particulier à des fonctionnaires de l'Assemblée nationale ou du Sénat qui sont mis à sa disposition), voire à des personnels d'entreprises publiques, à des personnes recrutées sous contrat par l'assemblée pour le compte du Président.

Ces deux dernières catégories de personnel sont rémunérées sur un compte spécifique, affecté au cabinet du Président.

S'il n'existe aucun effectif maximum, on peut observer que la moyenne s'établit autour d'une quinzaine de membres.

Le principe de base est celui du cabinet ministériel, à savoir que la situation des membres – quelle que soit leur origine – est liée à la fonction du Président de l'assemblée : la fin de la législature ou le départ du Président mettent de plein droit fin à leurs propres fonctions.

Les fonctionnaires mis à la disposition du Président par une administration de l'État sont toujours rémunérés par celle-ci. Toutefois, l'assemblée concernée leur verse une indemnité complémentaire dont le Président définit librement le montant.

B) Les missions des membres du cabinet

Le nombre et les missions des collaborateurs du cabinet relèvent de la seule appréciation du Président, qui pourra constituer un cabinet étoffé ou estimera au contraire suffisant de disposer de l'appoint de collaborateurs dans des domaines considérés prioritaires.

§2 Les groupes parlementaires

Les groupes parlementaires constituent l'expression organisée des partis et formations politiques au sein de l'assemblée. Ils sont toutefois distincts de ces derniers et les Règlements des assemblées prévoient des règles de constitution et d'organisation totalement autonomes par rapport à l'existence et au régime juridique des partis politiques proprement dits.

A) Les règles de constitution des groupes politiques

Les groupes se constituent ou se reconstituent à chaque renouvellement des assemblées.

Pour constituer un groupe, il faut remplir deux conditions : réunir un nombre minimum de parlementaires, fixé à quinze au Sénat, à vingt à l'Assemblée nationale depuis 1988 ; présenter à la Présidence une déclaration politique signée des membres qui adhèrent à ce groupe et présentée par le président qu'ils se sont choisis.

Un même parlementaire ne peut faire partie que d'un seul groupe.

Il est également possible de faire partie d'un groupe, non pas à titre de membre, mais à titre d'« apparenté » à ce groupe, avec l'agrément du bureau de ce dernier. Les apparentés n'entrent pas en compte dans le nombre minimum requis pour constituer un groupe, mais ils

sont inclus dans l'effectif du groupe pour tous les autres aspects de la vie parlementaire. Le Règlement du Sénat autorise en outre un lien encore plus lâche avec un groupe politique, le rattachement administratif, n'impliquant qu'un simple accord de tendance, et qui vise surtout à procurer aux sénateurs rattachés des facilités de travail.

Des modifications peuvent intervenir postérieurement à la constitution initiale d'un groupe : sous la double signature du président et de l'intéressé en cas d'adhésion ou d'appareusement, sous la simple signature de l'un ou de l'autre en cas de radiation ou de démission du groupe.

Les Règlements des assemblées prévoient par ailleurs qu'il ne peut être constitué de groupes se présentant comme groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif.

B) L'organisation interne des groupes politiques

Les groupes ont la liberté de déterminer leur organisation interne et leurs règles de fonctionnement (ils peuvent à ce titre élaborer des statuts ou un règlement intérieur). Leur fonctionnement est assuré par un secrétariat administratif recruté sous leur responsabilité et dont les conditions d'accès et d'installation dans les locaux de l'assemblée sont fixées par le Bureau. Chacune des assemblées attribue aux groupes une dotation financière pour assurer leur fonctionnement dont le montant est variable en fonction des effectifs du groupe.

En règle générale, les groupes politiques se réunissent une fois par semaine.

L'importance des groupes politiques dans la vie de l'assemblée est symbolisée dans l'organisation de leur présence en salle des séances, de la « gauche » à la « droite » du fauteuil présidentiel.

C) Le rôle des groupes dans le fonctionnement des assemblées et dans l'organisation de leurs travaux

Les groupes constituent un rouage essentiel de la vie parlementaire.

a) La représentation des groupes politiques au Bureau et dans les commissions

En matière de constitution des organes internes des assemblées, les groupes ont à intervenir afin de pourvoir, en application des règles juridiques ou d'usages établis, aux nominations à de nombreux postes.

Le Bureau, dont la composition doit refléter la configuration politique de l'assemblée, est élu sur la base d'un accord impliquant une répartition équilibrée, entre les groupes, des différents postes concernés (vice-présidents, questeurs, secrétaires).

Dans les commissions permanentes, les groupes disposent d'un nombre de sièges proportionnel à leur effectif numérique, à charge pour chacun d'eux de répartir ses membres entre les différentes commissions permanentes dans la limite de son quota.

Leur intervention est également requise pour la constitution de tout organe composé à la représentation proportionnelle (commissions spéciales, commissions d'enquête, offices parlementaires, délégations auprès d'assemblées parlementaires internationales) ou pour la répartition de fonctions faisant appel à des règles visant au respect du pluralisme des groupes politiques (commissions mixtes paritaires, représentation dans des organismes extra-parlementaires, attribution des présidences des groupes d'études ou des groupes d'amitié).

b) La participation aux débats en séance publique

L'exercice de certains droits attachés au travail en séance publique passe par l'intermédiaire des groupes, spécialement pour les droits de parole.

C'est le cas lorsque la Conférence des Présidents décide l'organisation de la discussion générale des textes ou des débats sur les déclarations du Gouvernement ou sur les motions de censure : dans ce cadre, un temps de parole est attribué à chaque groupe qui a, en pratique, la responsabilité d'en effectuer la répartition entre les orateurs qu'il désigne.

De même, l'organisation des séances de questions repose sur l'attribution à chaque groupe d'un temps de séance (questions au Gouvernement) ou d'un quota (questions orales sans débat) dont la gestion relève du groupe lui-même.

De la même façon, les explications de vote sur l'ensemble des projets de loi sont accordées à raison d'une intervention pour un représentant désigné par chaque groupe.

D) Les prérogatives des présidents des groupes politiques

a) La participation à la Conférence des Présidents

Les présidents des groupes sont membres de droit de la Conférence des Présidents et participent, de ce fait, à la discussion portant sur l'établissement de l'ordre du jour et sur les mesures d'organisation qui lui sont liées. Il convient de souligner le statut particulier de cette participation, puisque s'il y a lieu à vote au sein de la Conférence des Présidents – hypothèse rare, au demeurant – il est attribué à chaque président un nombre de voix égal au nombre de membres de leur groupe (défalcation faite de ceux qui participent par ailleurs à la Conférence à un autre titre : vice-présidents, présidents de commission).

b) L'intervention dans la procédure législative

Les présidents des groupes disposent, par ailleurs, d'un grand nombre de prérogatives dans le déroulement de la procédure législative et la tenue de la séance publique. C'est ainsi que les Règlements (ou, dans certains cas, l'usage) leur reconnaissent, en particulier, la faculté de demander la création d'une commission spéciale (ou d'y faire opposition), d'obtenir de droit une suspension de séance pour réunir leur groupe, de procéder au vote par scrutin public lorsqu'ils le demandent, de demander, personnellement en séance, la vérification du quorum à l'occasion d'un vote, de demander l'inscription des propositions de loi à l'ordre du jour complémentaire ou, depuis 1995, de fournir le sujet des séances attribuées à leur groupe dans le cadre de la répartition des séances réservées à un ordre du jour parlementaire, de proposer l'engagement de procédures d'examen simplifiées (ou de s'y opposer), d'obtenir de droit la discussion en séance publique d'une proposition de résolution concernant les actes communautaires, d'obtenir, une fois par an, qu'une résolution proposant la création d'une commission d'enquête soit examinée en séance publique (« droit de tirage »).

Enfin, le code électoral prévoit que, pour l'organisation de la campagne en vue des élections législatives, la répartition du temps d'antenne fourni par le service public de radiodiffusion et de télévision s'effectue par accord entre les présidents des groupes parlementaires ou, à défaut d'accord direct, par le Bureau élargi aux présidents des groupes.

§3 Les non-inscrits

L'adhésion ou l'appartenance à un groupe n'est pas obligatoire et les parlementaires n'appartenant à aucun groupe sont appelés « non inscrits ». Toutefois, le fait de n'appartenir à aucun groupe représente une situation marginale et entraîne de nombreux inconvénients liés en particulier à l'impossibilité de constituer un groupe (effectif des non-inscrits à l'Assemblée nationale : 11 ; au Sénat : 7).

Les sénateurs non inscrits ont constitué pendant longtemps un groupe dont les membres avaient déposé et publié la déclaration politique prescrite par le Règlement. Actuellement, pour des raisons d'effectif, principalement, ces sénateurs ne peuvent pas se constituer en groupe et forment, en application du Règlement du Sénat, une réunion administrative qui élit un délégué pour la représenter et qui dispose de certains droits pour la répartition des sièges dans les commissions et au sein du Bureau du Sénat.

Section 5 Les commissions

§1 Les commissions permanentes

Organes de travail essentiels de l'assemblée, les commissions ont pour fonction principale de préparer le débat législatif en séance publique. Mais loin de se cantonner dans ce rôle, les commissions permanentes étendent, conformément à une évolution observée dans de nombreux parlements, leurs activités dans différents domaines, au premier rang desquels se placent l'information de l'assemblée et le contrôle du Gouvernement.

A) Les commissions, lieu de préparation du débat législatif en séance publique

a) Nombre et compétence des commissions

Les rédacteurs de la Constitution de 1958 ont limité à six le nombre des commissions permanentes dans chaque assemblée de manière à éviter les dérives constatées sous les précédentes Républiques où une inflation de commissions permanentes avait tendance à paralyser l'activité gouvernementale.

Chaque assemblée est maîtresse de la répartition des compétences de ses commissions (en pratique, la répartition adoptée par les deux chambres est légèrement différente)⁶.

Chaque député ou chaque sénateur ne peut être membre que d'une seule commission permanente.

b) Constitution et fonctionnement des commissions

En début de législature, à l'Assemblée nationale, après chaque renouvellement partiel au Sénat, puis chaque année au début de la session ordinaire, chaque assemblée nomme, sur la base de la représentation proportionnelle des groupes politiques et sur proposition des présidents de ces groupes, les membres des commissions permanentes. Chaque commission désigne, pour la diriger, un Bureau composé d'un président et, selon le nombre de ses membres, de trois ou quatre vice-présidents et trois ou quatre secrétaires. La commission des finances nomme en outre un rapporteur général.

⁶ Actuellement, les 6 commissions permanentes de l'Assemblée nationale sont les suivantes : affaires culturelles, familiales et sociales ; affaires économiques, environnement et territoire ; affaires étrangères ; défense nationale et forces armées ; finances, économie générale et Plan ; lois constitutionnelles, législation et administration générale de la République.

Et celles du Sénat : affaires culturelles ; affaires économiques et du Plan ; affaires étrangères, défense et forces armées ; affaires sociales ; finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation ; lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale

Toute commission permanente dispose de sa propre salle de réunion, sonorisée et munie d'équipements permettant l'enregistrement des débats (garantie essentielle en cas de contestation du compte rendu), ainsi que de sa propre équipe de fonctionnaires dirigé par un chef de secrétariat et de moyens financiers spécifiques lui permettant, par exemple, de couvrir des frais de mission ou des frais d'études.

Les commissions permanentes ont une intense activité et sont généralement soumises à une très forte contrainte, celle du temps. En principe, elles ne siègent pas en même temps que se tient la séance publique (sauf nécessité absolue liée aux contraintes de l'ordre du jour). Mais ce principe est très difficile à respecter, surtout depuis que l'institution de la session unique (en 1995) a concentré sur trois jours (mardi, mercredi et jeudi) la séance publique. Le mercredi matin est réservé aux travaux des commissions. La quasi-totalité des réunions de commission se déroulent le mardi après-midi et le mercredi.

Mais la contrainte de temps la plus forte est sans conteste celle résultant de l'ordre du jour. Ainsi, à l'Assemblée nationale, il s'écoule rarement plus de trois semaines entre l'adoption d'un projet de loi par le Conseil des ministres et son inscription à l'ordre du jour. Le temps imparti à la commission, et plus particulièrement à son rapporteur, est donc souvent très bref.

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

c) Saisine des commissions

1) Commission spéciale ou commission permanente ?

Pour limiter l'influence des commissions permanentes, les constituants de 1958 avaient souhaité faire du recours à une commission spéciale la règle (cf. article 43 de la Constitution qui dispose que les projets et propositions sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet, ou à *défaut* à l'une des six commissions permanentes). La pratique parlementaire n'a toutefois pas suivi car les commissions spéciales se sont révélées d'un maniement malaisé (pour le Gouvernement perte des repères existant dans une commission permanente, difficulté de fonctionnement car les commissions permanentes continuent à siéger, frein mis par les commissions permanentes à la constitution d'un organe les dessaisissant d'une part de leurs prérogatives, ralentissement de la procédure législative car la commission spéciale cessant d'exister avec l'adoption du texte dont elle est saisie, a intérêt à en prolonger l'examen).

Dans les faits, les projets de lois sont renvoyés dans presque tous les cas à une commission permanente ; s'il y a conflit de compétences entre deux commissions permanentes, il appartient à l'assemblée elle-même de le trancher.

2) Les commissions saisies pour avis

La quasi-absence de conflit de compétences s'explique en partie par la souplesse de la procédure de saisine pour avis qui donne à chaque commission permanente la liberté de se prononcer sur tout ou partie d'un texte renvoyé au fond à une autre commission permanente.

Ainsi, sur le projet de loi de finances renvoyé au fond à la commission des finances, les cinq autres commissions permanentes donnent chaque année leur avis.

Toutefois, hors loi de finances, la procédure de « saisine pour avis » est assez peu utilisée. Ce relatif insuccès s'explique d'une part par le caractère « frustrant » de la saisine

pour avis, qui représente, pour la commission et son rapporteur, une somme de travail relativement importante pour un résultat assez mince ; d'autre part, par la possibilité désormais accordée aux députés non membres d'une commission d'assister aux travaux d'une autre commission (auparavant seul le rapporteur pour avis pouvait y assister avec voix consultative).

d) Exercice des compétences des commissions en matière législative

1) Les travaux du rapporteur

Pour chaque projet ou proposition de loi, la commission compétente nomme un rapporteur parmi ses membres.

Le rapporteur ne dispose d'aucun pouvoir d'investigation spécifique (seuls les rapporteurs spéciaux – c'est-à-dire les membres de la commission des finances chargés d'examiner les crédits de tel ou tel ministère – ont un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, pouvoir récemment étendu au président et au rapporteur général – chargé de l'examen de l'ensemble du projet de budget – de cette même commission).

Assisté de fonctionnaires mis à sa disposition, le rapporteur est investi d'une double mission : une mission d'expertise concrétisée par la rédaction d'un rapport ; une mission d'initiative qui se traduit par la présentation d'amendements.

2) L'examen des textes en commission

L'examen du rapport par la commission se déroule selon une procédure très proche de celle suivie en séance publique.

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

3) Les prérogatives des commissions en séance publique

En séance publique, la commission est représentée par son président et par son rapporteur. Dans son exposé, le rapporteur s'exprime en tant que porte-parole de la commission dont il doit défendre les positions (même si elles sont contraires aux siennes, qu'il peut alors évoquer « à titre personnel »). Le rapporteur exprime la position de la commission sur chacun des amendements soumis à l'assemblée.

Le président de la commission saisie au fond et son rapporteur disposent d'un privilège : celui de s'exprimer en séance publique quand ils le veulent. En outre, les demandes de suspension de séance, de scrutin public ou de réserve de discussion qu'ils peuvent être amenés à formuler sont de droit.

B) L'extension du rôle des commissions permanentes

a) Dans le domaine législatif

1) La procédure d'examen simplifié

A l'Assemblée nationale, une réforme, introduite en 1991 et dont les modalités ont été modifiées en 1998, a institué la procédure d'examen simplifié.

Dans le cadre de cette procédure, l'examen complet du texte ne se fait qu'en commission : après l'examen selon la procédure habituelle en commission, le débat en séance publique est limité à une courte discussion générale et à l'examen des seuls articles faisant l'objet d'amendements.

Cette procédure, qui peut être demandée par le Président de l'Assemblée, le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe, est en fait assez rarement utilisée et principalement pour les projets ratifiant des accords ou conventions internationaux qui, par nature, ne font quasiment jamais l'objet d'amendements.

Au Sénat, il a été expérimenté à partir de mai 2006 une procédure similaire tendant à la discussion de vote sans aucun débat dès lors que le texte aurait été adopté en commission. En pratique, cette procédure décidée en conférence des présidents nécessite un accord unanime des groupes politiques afin d'éviter que des amendements soient déposés lors de l'examen du texte en séance publique. L'expérience s'est révélée assez concluante et pourrait déboucher, le moment venu, sur une inscription dans le Règlement du Sénat.

2) La séance mensuelle réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée

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

Le pas n'a pas encore été franchi – même si cette question est régulièrement évoquée – de confier un véritable pouvoir législatif aux commissions afin d'alléger la charge de la séance publique.

b) Dans le domaine de l'information de l'assemblée et du contrôle du gouvernement

Le rôle des commissions permanentes est aussi de contrôler l'action du Gouvernement, fonction qui passe par une information suffisante des parlementaires sur les matières dont ils auront à contrôler la gestion par le pouvoir exécutif.

Alors que, pendant longtemps, l'activité des commissions permanentes en ce domaine est quasiment restée en sommeil, on assiste, notamment depuis une dizaine d'années, à une progression forte et continue de ce type d'activités.

Dans ce cadre, les commissions s'attachent aussi à surveiller l'application des lois dont elles ont à connaître, en veillant à la publication par le Gouvernement des textes réglementaires correspondants.

Dans cette fonction, la permanence est un précieux atout pour les commissions : elle permet à leurs membres et à leurs fonctionnaires de suivre l'action gouvernementale dans la durée, de rassembler une importante documentation et de rester en contact avec les administrations et les partenaires sociaux concernés.

1) Les auditions en commission

Les auditions en commission, en particulier les auditions de ministres, sont devenues une méthode de travail traditionnelle et privilégiée des commissions permanentes.

La loi n° 96-517 du 14 juin 1996 a reconnu aux commissions un droit de citation directe assorti de sanctions financières, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et, d'autre part, du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

2) Les missions d'évaluation et de contrôle

Depuis 1999 a été créée au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) inspirée du *National Audit Office* du Parlement britannique. Elle réalise chaque année une évaluation des politiques publiques en travaillant sur divers thèmes prédéterminés par le bureau de la commission des finances. Elle a publié neuf rapports depuis le début de la XII^e législature. Elle est co-présidée par un membre de la majorité et un membre de l'opposition.

Afin d'assurer un meilleur contrôle des finances sociales, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a créé en 2004, sur le modèle de la MEC, une mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) dont les travaux ont débuté en janvier 2005.

Pour sa part, le Sénat a pris l'initiative, dès 1971, de veiller à la correcte application des lois afin de mettre en place un dispositif de contrôle de l'application des lois. Ce suivi consiste à recenser très régulièrement les textes votés qui ne peuvent être mis en application faute de publication des textes réglementaires. Il peut aussi revêtir un aspect plus politique lorsqu'il conduit à vérifier, par un examen de fond, si les textes d'application respectent bien la volonté exprimée par le législateur lors du vote de la loi.

Tous les ans, le secrétariat de chaque commission établit un bilan complet de ce suivi qui est présenté à la commission par son président. Le bilan du contrôle de l'application des lois pour toutes les commissions est par ailleurs 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 après de ses collègues les observations formulées par les commissions.

c) Les commissions et l'appareil normatif européen

Depuis 1992, le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat les propositions d'acte communautaire comportant des dispositions de nature législative.

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

Les propositions de résolution (y compris celles déposées individuellement par les parlementaires) sont examinées par la commission permanente compétente au fond. Si, dans les huit jours à compter de la distribution du rapport de la commission, le Gouvernement, le Président d'un groupe ou d'une commission ou le Président de la Délégation pour l'Union européenne n'a pas demandé son inscription en séance publique, la résolution est considérée comme adoptée, formalisant ainsi la position de l'assemblée sur la proposition d'acte communautaire.

d) La modification des règles relatives à la publicité des travaux des commissions

Depuis 1994, la publicité des travaux en commission a été renforcée. Dans les deux assemblées, les comptes rendus des travaux de toutes les commissions permanentes sont

désormais également publiés dans le bulletin des commissions, dont la parution est hebdomadaire pendant la session.

Mais surtout, le Bureau d'une commission peut désormais décider d'ouvrir à la presse ou au public les réunions au cours desquelles elle procède à des auditions qui peuvent en outre être diffusées sur la chaîne de télévision parlementaire.

Enfin, à l'Assemblée nationale, les députés non membres de la commission peuvent, sans prendre part aux votes, assister à ses réunions et y prendre la parole. Il en va de même pour le Gouvernement (qui en pratique a très rarement fait usage de cette faculté). Au Sénat, le ministre peut être entendu par la commission, soit de son propre chef s'il l'estime souhaitable, soit à l'occasion d'une audition demandée par le rapporteur, mais sa participation ne va pas au-delà, le Règlement prévoyant qu'il se retire au moment du vote.

§2 Les formations non permanentes

Outre la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes dans chaque assemblée (voir supra chapitre IV, section 2, §1, C), sont prévus d'autres types de formations non permanentes dont l'activité s'exerce en matière législative, de contrôle ou encore disciplinaire.

A) Les commissions spéciales

On a vu plus haut (cf. section 5 §1 A) c) que l'article 43 C de la Constitution donnait la priorité, pour l'examen des projets et propositions de loi, à une commission « spécialement désignée à cet effet ».

En pratique, la création par l'assemblée, à la demande du Gouvernement, du Président de l'assemblée ou du président d'une commission permanente ou d'un groupe politique, d'une commission spéciale pour examiner un texte spécifique, reste exceptionnelle, le recours aux commissions permanentes étant la règle.

B) Les commissions mixtes paritaires

Composée de 7 députés et 7 sénateurs et pouvant être réunie à l'initiative du Premier ministre en cas de désaccord persistant entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur un projet ou une proposition de loi, la commission mixte paritaire a pour mission d'aboutir à la conciliation des deux assemblées sur un texte commun.

Dans un contexte procédural où chaque assemblée légifère « de son côté », la commission mixte paritaire, innovation de la V^e République, se révèle d'une grande efficacité, en ce qu'elle parvient à concilier deux objectifs qui, à première vue, pourraient paraître contradictoires :

- d'une part, permettre le jeu normal du bicamérisme où chaque chambre doit pouvoir faire valoir son point de vue ;
- de l'autre, favoriser le rapprochement des positions si un désaccord persistant apparaît au cours de la navette.

C) Les commissions d'enquête

Les commissions d'enquête, prévues par l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, peuvent être formées, à la

proportionnelle, pour recueillir des informations soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales.

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 (voir aussi infra chapitre VIII, section 2 §1).

D) Les missions d'information temporaires

Créées au sein de chaque commission ou parfois communes à plusieurs commissions, les missions d'information temporaires tendent à se multiplier depuis 1990, en particulier grâce au peu de formalisme exigé pour leur constitution.

Leurs travaux donnent lieu à la publication de rapports d'information ; de plus, depuis 1996, les commissions peuvent se voir attribuer les pouvoirs d'investigation des commissions d'enquête pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois.

E) Les commissions ad hoc

Il convient de distinguer celles compétentes en matière d'immunités parlementaires et celles susceptibles d'examiner les demandes de mise en accusation du Président de la République devant la Haute Cour de Justice.

■ Chaque fois qu'il y a lieu d'examiner une proposition de résolution visant à requérir la suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté, ou de la poursuite d'un de ses membres, le Sénat désigne une commission de 30 membres, selon la procédure prévue pour la nomination des commissions permanentes ; l'Assemblée nationale, quant à elle, a remplacé en 1994 le système des commissions ad hoc par une commission permanente de 15 membres titulaires et 15 membres suppléants nommés pour un an, dont la composition s'efforce de reproduire la configuration politique de l'assemblée.

■ Jusqu'à l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 février 2003⁷ portant statut pénal du Chef de l'Etat, les propositions de résolutions portant mise en accusation du Président de la République devant la Haute Cour de Justice⁷, déclarées recevables par le Bureau de l'assemblée, étaient renvoyées pour examen, au Sénat, devant une commission de 30 membres élue spécialement au scrutin pluri nominal, et à l'Assemblée nationale, devant une commission de 15 membres nommée spécialement dans les mêmes conditions que la commission chargée des immunités.

Depuis l'adoption de la réforme constitutionnelle précitée, le Chef de l'Etat peut être destitué uniquement « en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ». La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour⁸.

⁷ Le principe de l'irresponsabilité du Président de République à raison des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions est un principe républicain traditionnel qui ne connaît qu'une exception : la haute trahison. Aux termes de l'article 68 de la Constitution, la mise en cause du Président de la République pour haute trahison suit une procédure complexe, dont la mise en œuvre est difficile. Après l'adoption par les deux chambres du Parlement, en termes identiques, d'une résolution de mise en accusation, la Haute Cour de justice composée de 12 députés et 12 sénateurs est saisie. Celle-ci juge selon des principes dérogatoires au droit commun puisqu'elle peut souverainement qualifier les faits et déterminer la peine.

⁸ L'article 68 issu de cette révision constitutionnelle précise en outre que «...La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours... »

La loi organique devant préciser ces dispositions n'ayant pas été publiée au moment où ces lignes sont écrites, il est encore trop tôt pour détailler les conséquences de cette réforme sur la constitution d'éventuelles commissions ad hoc.

Section 6 Les délégations et Offices parlementaires

L'Assemblée nationale, comme le Sénat, cherche depuis de nombreuses années à développer une capacité d'expertise autonome. C'est dans ce cadre qu'ont été créés les délégations et offices parlementaires dont l'importance, le statut juridique et l'activité sont très diversifiés.

§1 Les délégations

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

Il existe cinq organes portant le titre de délégation ; deux ont une existence légale mais, concrètement, n'ont plus aucune activité. Il s'agit de :

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

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

Les trois dernières délégations connaissent en revanche une activité régulière.

A) La délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire

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

À l'Assemblée nationale, comme au Sénat, la délégation est chargée d'évaluer les politiques d'aménagement et de développement du territoire et d'informer les instances parlementaires sur l'élaboration et l'exécution des schémas de services collectifs ainsi que sur la mise en œuvre des contrats de plan.

Elle dispose d'un droit d'auto-saisine sur toute question relative à l'aménagement du territoire. Elle peut également être saisie par le Bureau de l'assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ou de 60 parlementaires, 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.

B) La délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

La loi n° 99-585 du 12 juillet 1999 a créé, au sein de chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Chacune de ces délégations compte trente-six membres désignés « de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes parlementaires et équilibrée des hommes et des femmes ainsi que des commissions permanentes ».

La délégation a « pour mission d'informer l'assemblée de la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. En ce domaine, elle assure le suivi de l'application des lois ». Cette mission doit être accomplie « sans préjudice des compétences des commissions permanentes ou spéciales ni de celles de la délégation pour l'Union européenne ».

La délégation peut être saisie :

- sur les projets et propositions de loi par le Bureau de l'assemblée, soit à son initiative soit à la demande d'un président de groupe, ou encore par une commission permanente ou spéciale ;
- sur les textes soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution, par la délégation pour l'Union européenne (voir infra)

La délégation peut demander à entendre les ministres, et le Gouvernement doit lui communiquer les informations utiles ainsi que les documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

En cas de saisine sur un projet ou une proposition de loi, les travaux de la délégation donnent lieu au dépôt sur le Bureau de l'assemblée d'un rapport comportant des recommandations, qui est également transmis aux commissions compétentes et à la délégation pour l'Union européenne. Ce rapport est rendu public.

La délégation publie en outre un rapport annuel d'activité qui peut comporter, le cas échéant, des propositions d'amélioration de la législation et de la réglementation dans ses domaines de compétence.

En outre, les délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent organiser des colloques et décider de tenir des réunions conjointes.

C) La délégation parlementaire pour l'Union Européenne

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 à 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.

Avec l'Acte unique européen de 1987 et l'important développement de l'activité législative des Communautés européennes, le Parlement a décidé un renforcement du rôle des délégations en mai 1990. Le nombre de leurs membres est passé de dix-huit à trente-six, et leur mode de fonctionnement s'est rapproché de celui d'une commission permanente.

Enfin, une loi adoptée en juin 1994, tirant les conséquences de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, a modifié la dénomination des délégations – devenues les délégations « pour l'Union européenne » – et étendu leur compétence à l'ensemble des activités de l'Union européenne, y compris la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), et la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI).

a) Composition

Les règles de composition de la délégation prévoient une représentation proportionnelle des groupes politiques ainsi qu'une représentation équilibrée des commissions permanentes.

Le bureau de la délégation se compose d'un président, de quatre vice-présidents et de deux secrétaires. Le président fixe l'ordre du jour des réunions et convoque la délégation. Il participe à la Conférence des Présidents.

b) Fonctionnement

En période de session, la délégation se réunit généralement une ou deux fois par semaine. L'objet de ces réunions est variable : il peut concerner l'audition d'un ministre, d'un commissaire européen, d'une personnalité... Il peut également porter sur l'examen de rapports d'information ou encore l'examen de textes communautaires au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Ces réunions peuvent être ouvertes aux députés européens français ou à d'autres députés européens. Elles peuvent également être ouvertes à la presse. La délégation se réunit parfois conjointement avec une ou plusieurs commissions permanentes, avec la délégation de l'autre assemblée, ou avec une commission des affaires européennes d'un autre État membre.

c) Rôle : une mission d'information et de contrôle des affaires européennes

La mission principale des délégations pour l'Union européenne est d'informer les assemblées sur les travaux de l'Union européenne, à travers notamment la publication de rapports d'information. De plus, elles jouent un rôle central dans la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution introduit par la révision constitutionnelle de 1992, et elles assurent depuis quelques années un suivi régulier de la transposition des directives.

Chaque délégation effectue le suivi des travaux menés par les institutions européennes et dispose à cet effet de plusieurs sources informatives.

Il appartient tout d'abord au Gouvernement d'assurer l'information de la délégation par la communication de tout « document nécessaire » établi par les différentes institutions européennes. La loi du 10 juin 1994 ⁽⁹⁾ a étendu cette obligation de communication à tous les projets d'actes de « l'Union européenne », y compris ceux qui relèvent de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

De plus, chacune des délégations pour l'Union européenne est destinataire de l'ensemble des documents émanant des institutions européennes. Grâce au développement de

⁹ Loi n°94-476 du 10 juin 1994.

l'Internet et à la politique de transparence mise en œuvre par la Commission européenne, le Parlement français est désormais informé en temps réel des projets de textes européens.

La délégation pour l'Union européenne procède également à des auditions nombreuses et régulières, notamment de membres du Gouvernement et de commissaires européens. C'est ainsi que le ministre des affaires européennes est généralement auditionné à l'occasion de chaque Conseil européen. D'autres ministres sont entendus selon l'actualité européenne. Enfin, la délégation s'efforce d'entendre des responsables du monde économique et organise des entretiens avec des membres des parlements des États membres ou des pays candidats à l'adhésion.

L'information des députés et des sénateurs passe aussi par la publication de rapports d'information. Dans chaque assemblée, la délégation se saisit des sujets de son choix, ce qui la conduit à publier une quarantaine de rapports d'information chaque année. Chacun d'eux peut conduire à l'adoption de conclusions exprimant la position de la délégation sur un sujet, voire à celle d'une proposition de résolution fondée sur un texte soumis à l'Assemblée nationale ou au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Par ailleurs, les comptes rendus des réunions de la délégation sont rassemblés chaque mois dans le bulletin de la délégation, qui donne aussi des informations sur les activités extérieures de la délégation et sur les questions posées au Gouvernement sur des thèmes européens (les quatre premières questions de la séance du premier mercredi de chaque mois).

Enfin, chacune des assemblées a ouvert à Bruxelles une antenne administrative permanente¹⁰ dont l'objectif principal vise à renforcer l'information des parlementaires sur l'activité des institutions de l'Union.

Tant la collecte de documents de travail émanant des institutions de l'Union que le développement d'un réseau de relations constitué des principaux acteurs intervenant dans le processus décisionnel européen doivent contribuer à améliorer la qualité du contrôle parlementaire sur les affaires européennes.

b) Le rôle de la délégation dans l'examen des textes européens

Introduit dans la Constitution en 1992⁽¹¹⁾, à l'occasion de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du Traité de Maastricht, puis modifié en 1999⁽¹²⁾ dans le cadre du processus de ratification du Traité d'Amsterdam, l'article 88-4 a doté le Parlement français de moyens de contrôle spécifiques sur les affaires européennes.

1) Une intervention en amont, au stade de l'élaboration de la norme communautaire

L'article 88-4 impose au Gouvernement de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne qui comportent des dispositions législatives

En outre, le Gouvernement peut soumettre aux assemblées « *les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tous documents émanant d'une institution de l'Union européenne* ». Il s'agit des textes européens qui, bien que ne comportant pas de dispositions de nature législative, peuvent être jugés par leur contenu comme susceptibles de donner lieu à une prise de position parlementaire. A ce titre, une circulaire du Premier ministre de novembre 2005 prévoit la transmission de tout projet d'acte européen relevant de la procédure de

¹⁰ Depuis mai 1999 au Sénat, et mars 2003 à l'Assemblée nationale

¹¹Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

¹² Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999.

codécision, que ce projet comporte ou non des dispositions de nature législative. Chacune des deux assemblées peut également voter des résolutions sur ces textes.

La délégation est ainsi saisie chaque année d'environ 250 textes européens sur lesquels elle est appelée à prendre position. Elle peut alors décider soit d'approuver la proposition ou le projet d'acte communautaire en adoptant, le cas échéant, des conclusions ou une proposition de résolution pour détailler sa position, soit de surseoir à statuer lorsqu'elle estime que des informations lui manquent pour apprécier la portée du texte, soit enfin de s'opposer à l'adoption de la proposition ou du projet d'acte communautaire. Elle peut alors décider de motiver son opposition par l'adoption de conclusions ou d'une proposition de résolution.

Les propositions de résolution sont renvoyées à l'examen de l'une des six commissions permanentes, chargée de se prononcer dans le délai d'un mois suivant la transmission de la proposition de résolution. La commission peut alors, soit adopter sans modification, soit rejeter, soit modifier la proposition qui lui est soumise. À la différence des conclusions qui n'engagent que la délégation pour l'Union européenne, les résolutions expriment la position de l'assemblée tout entière.

Il convient de préciser que la délégation n'a pas le monopole de l'initiative du dépôt de propositions de résolution, qui est également un droit reconnu à chaque parlementaire.

Les résolutions sont publiées au *Journal officiel* puis transmises au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) qui doit procéder à un examen interministériel. Si, en droit, les résolutions ne lient pas le Gouvernement, il est évident qu'une prise de position de l'Assemblée nationale ou du Sénat sur un sujet a une portée politique et que le Gouvernement en tient compte dans les négociations. En pratique, nombre de résolutions viennent conforter la position défendue par l'Exécutif, voire la compléter, plutôt que la contredire.

2) Une intervention en aval : vers une association plus étroite au processus de transposition des directives communautaires

Si l'article 88-4 de la Constitution prévoit d'associer le Parlement, en amont, à l'élaboration des normes européennes, aucune disposition ne lui permet encore d'être associé, en aval, à l'élaboration des textes de transposition des directives de l'Union. Or, les retards de transposition imputables à la France ont souligné les limites des procédures actuelles. Le Gouvernement prend ainsi régulièrement l'engagement de mieux associer la délégation pour l'Union européenne au suivi des textes européens. L'idée d'organiser des « rendez-vous » réguliers de transposition des directives dans l'ordre du jour parlementaire a toutefois tourné court.

Le Gouvernement communique chaque semestre au Parlement un tableau récapitulatif de l'état des transpositions. Ce tableau mentionne également les procédures en manquement éventuellement engagées par la commission devant la Cour de justice des Communautés européennes.

En outre, la délégation pour l'Union européenne a pris l'initiative de publier, chaque année depuis 2003, un rapport d'information faisant le point sur l'état effectif de la transposition des directives en droit interne. Ce rapport annuel recense les directives dont le délai de transposition est expiré et analyse les causes de ces retards.

c) Une participation active à la coopération interparlementaire

La coopération interparlementaire constitue un volet important des activités de la délégation pour l'Union européenne qui entretient des contacts permanents avec les parlements de l'Union et de ceux des pays candidats.

Le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne a été consacré par le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, et qui comporte en annexe un protocole spécifique sur le rôle des parlements nationaux.

1) L'intensification de la coopération interparlementaire

L'implication des parlements nationaux dans les affaires européennes s'accompagne d'un renforcement de la coopération entre les institutions parlementaires nationales et européennes. Les députés sont de plus en plus fréquemment invités à Bruxelles pour débattre de sujets divers avec les membres de telle ou telle commission permanente du Parlement européen. Dans le même esprit, la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale invite régulièrement les députés français du Parlement européen à participer à des réunions conjointes.

Parallèlement, une coopération parlementaire bilatérale se développe, tant avec les parlements des États membres qu'avec ceux des pays candidats. Avec les pays candidats, les échanges sont réguliers et la délégation a désigné en son sein des rapporteurs pour chacun des pays candidats à l'adhésion.

2) La participation à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC)

Conférence interparlementaire créée en 1989 à l'initiative de M. Laurent Fabius, Président de l'Assemblée nationale, 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. Les réunions de la COSAC permettent aux parlementaires d'interroger la présidence en exercice de l'Union et d'adopter des contributions politiques sur les sujets européens. La COSAC, qui a vu son existence consacrée par le protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au Traité d'Amsterdam, a également le pouvoir d'examiner toute proposition ou initiative d'acte législatif en relation avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, susceptible d'avoir une incidence directe sur les droits et libertés des individus. Les contributions de la COSAC sont transmises aux institutions européennes, c'est-à-dire au Conseil des ministres, au Parlement européen et à la Commission.

§2 Les Offices parlementaires

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

Trois Offices existent à ce jour :

- l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), 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.

A) L'Office parlementaire d'évaluation des Choix scientifiques et technologiques

Créé par la loi du 8 juillet 1983, à la suite d'un vote unanime du Parlement, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) a pour mission « d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et

technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions ». Dans ce but, il « recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations ».

Composé de 18 députés et 18 sénateurs, désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques, il ne peut être saisi que par voie parlementaire : soit par le Bureau, soit par une commission – qu'elle soit permanente ou spéciale – de l'une des deux assemblées, ou encore à l'initiative d'un président de groupe politique ou à la demande de 60 députés ou 40 sénateurs.

La présidence de l'OPECST est assurée alternativement par un député et un sénateur pendant une période de trois ans.

Une fois saisi, l'office nomme en son sein un, voire deux rapporteurs (formule permettant de garantir les équilibres entre l'Assemblée nationale et le Sénat d'une part, ainsi qu'entre la majorité et l'opposition).

La compétence scientifique de l'OPECST est assurée à un double titre. D'une part, il est assisté d'un conseil scientifique constitué de 24 personnalités dotées d'une notoriété reconnue dans le domaine scientifique et technologique. Par ailleurs, une proportion importante des parlementaires siégeant au sein de l'office est issue par tradition du monde scientifique au sens large : universitaires, ingénieurs, membres des professions médicales notamment.

Les travaux de l'OPECST se concrétisent principalement par la publication de rapports (précédés d'une étude de faisabilité), qui comprennent, sur chaque thème abordé, un état scientifique et juridique des lieux, ainsi que des recommandations d'action.

Au fil des saisines et des rapports qui en ont résulté, l'office s'est attaché à développer quatre grands axes de réflexion et d'action :

- Prendre part aux débats de société et contribuer à l'adaptation des normes.
- Promouvoir la recherche et identifier les enjeux industriels émergents.
- Évaluer les risques et explorer les moyens de mieux les prévenir.
- Organiser des espaces de dialogue entre responsables publics, scientifiques et économiques.

Le processus d'élaboration des rapports, les échanges réguliers entretenus avec les membres de son conseil scientifique, les visites de terrain ainsi que les auditions d'experts et de personnalités permettent à l'OPECST de constituer un lieu privilégié de rencontre et de dialogue entre les mondes politique et scientifique.

B) 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.

C) L'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé

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

L'Office est composé des présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales, des rapporteurs de ces commissions en charge de l'assurance maladie dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale, membres de droit, auxquels s'ajoutent dix députés et dix sénateurs désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes, soit, au total 24 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 60 députés ou 40 sénateurs ; soit par une commission permanente ou spéciale.