

DOC EN POCHE

ENTREZ DANS L'ACTU

L'Assemblée nationale

en 30 questions

Bernard Accoyer



La
documentation
Française

DOC EN POCHE

ENTREZ DANS L'ACTU

L'Assemblée nationale

en 30 questions

Bernard Accoyer

président de l'Assemblée nationale de 2007 à 2012,
député de Haute-Savoie

La **documentation** Française

Responsable de la collection

Isabelle Flahault

Titre dirigé par

Christine Fabre

Secrétariat de rédaction

Martine Paradis

Conception graphique

Sandra Lumbroso

Bernard Vaneville

Mise en page

Éliane Rakoto

Édition

Bernadette Bouvattier

Promotion

Stéphane Wolff

Remerciements de Bernard Accoyer

Je remercie Jean-Félix de Bujadoux qui, imprégné par l'Histoire de France, m'accompagne dans mon travail institutionnel, comme il l'a fait pour cet ouvrage.

Avertissement au lecteur

Les opinions exprimées n'engagent que les auteurs.
Ces textes ne peuvent être reproduits sans autorisation.

Celle-ci doit être demandée à :

Direction de l'information légale et administrative

29, quai Voltaire

75344 Paris cedex 07

« En application du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, une reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2012.

ISBN : 978-2-11-009001-0

Sommaire

| | |
|----------------|---|
| Panorama | 5 |
|----------------|---|

L'auteur présente le sujet, son actualité, et l'illustre de faits, de lois, de chiffres, de comparaisons internationales

| | |
|-------------------------|----|
| Questions-réponses..... | 21 |
|-------------------------|----|

1 question = 1 double-page de réponse

| | |
|--|----|
| À quoi sert l'Assemblée nationale?..... | 22 |
| Depuis quand existe-t-elle?..... | 24 |
| Comment sont élus les députés?..... | 26 |
| Pourquoi un statut des députés?..... | 28 |
| Quel est le rôle du président de l'Assemblée?..... | 30 |
| Bureau, commissions, groupes : de quoi s'agit-il?..... | 32 |
| Quel est le coût de la démocratie?..... | 34 |
| Comment prévenir les conflits d'intérêts?..... | 36 |
| Comment encadrer le lobbying à l'Assemblée?..... | 38 |
| Quelles relations existe-t-il entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement?..... | 40 |
| Qu'est-ce qu'une loi?..... | 42 |
| Qui est à l'origine d'une loi?..... | 44 |
| Comment améliorer la qualité des propositions de loi?..... | 46 |
| Comment est fixé l'ordre du jour?..... | 48 |
| Comment travaillent les commissions?..... | 50 |
| Comment se déroule le débat en séance?..... | 52 |

| | |
|--|--------|
| Depuis 2009, la fin de l'obstruction ?..... | 54 |
| Comment la loi est-elle définitivement adoptée ? | 56 |
| Des modalités particulières d'adoption pour certaines lois ? | 58 |
| Quel contrôle du Conseil constitutionnel sur la loi ?..... | 60 |
| Comment la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée est-elle engagée ? | 62 |
| Nominations, « domaine réservé », quel contrôle ? | 64 |
| Qui évalue et contrôle les politiques publiques à l'Assemblée ? | 66 |
| Qu'est-ce que le Comité d'évaluation et de contrôle ? | 68 |
| Quel rôle pour les commissions d'enquête ? | 70 |
| Les résolutions parlementaires, de quoi s'agit-il ? | 72 |
| Quels droits pour l'opposition ? | 74 |
| Quels liens entre l'Assemblée et l'Union européenne ? | 76 |
| Quel rôle pour la diplomatie parlementaire ?..... | 78 |
| Quels rapports entre l'Assemblée et le président de la République ?..... | 80 |
| Assemblée nationale et Congrès du Parlement : quelles différences ?..... | 82 |
| @ vous la parole | 85 |

Une interaction avec les internautes : la mise en ligne, lors de la parution de l'ouvrage, des réponses à une sélection de questions

| | |
|----------------------------------|----|
| Bibliographie et sitothèque..... | 93 |
|----------------------------------|----|

Pour aller + loin : les principaux livres et sites internet

Panorama

Panorama

Les 10 et 17 juin 2012, une nouvelle Assemblée nationale a été élue. C'est la première à être soumise, pour la totalité de son mandat, aux nouvelles règles fixées par la révision de la Constitution du 23 juillet 2008 et par son nouveau Règlement de mai 2009. Ces réformes ont renforcé le rôle et les pouvoirs du Parlement. Le nouveau président de la République a annoncé qu'il ne souhaitait pas bouleverser l'équilibre général de cette révision constitutionnelle, ni remettre en cause ses principales avancées. Mais quelles sont-elles précisément ?

La V^e République, stabilité gouvernementale et souplesse

Depuis 1789, la France a connu quinze constitutions successives. La III^e République, en soixante-cinq ans, a compté pas moins de 107 gouvernements. La IV^e République en a connu, quant à elle, 23 en douze années d'existence, d'une durée de vie moyenne ne dépassant pas six mois.

Les institutions de la V^e République, pensées par le général de Gaulle, ont prouvé leur qualité et leur efficacité, en apportant à la France, pour la première fois de son histoire républicaine, une stabilité gouvernementale. Solides, ces institutions sont aussi suffisamment souples pour s'adapter aux circonstances et aux hommes, sans remettre en cause les grands équilibres de la V^e République. Elles ont permis à la France de surmonter les crises graves ou périlleuses de la décolonisation, de la guerre d'Algérie et de mai 68, et de s'adapter sans heurts aux changements politiques majeurs, l'alternance politique et la cohabitation.

En 1958, après plusieurs dizaines d'années de suprématie absolue du Parlement dans nos institutions, les rédacteurs de la Constitution se sont efforcés d'établir un meilleur équilibre entre les pouvoirs exécutif – le président de la République et le Gouvernement – et législatif – le Parlement qui vote la loi et contrôle le Gouvernement. C'est ce qu'on a appelé le parlementarisme rationalisé. Ils ont également voulu moderniser le fonctionnement des institutions françaises dans un monde en pleine évolution.

Des institutions adaptées à leur époque

C'est le 16 juin 1946, à Bayeux en Normandie, que le général de Gaulle a tracé les grands axes de ce qui allait devenir douze ans plus tard la Constitution de la V^e République. Il expliquait, à cette occasion, sa conception de ce que doit être une constitution : « Des Grecs, jadis, demandaient au sage Solon : "Quelle est la meilleure Constitution ?". Il répondait : "Dites-moi, d'abord, pour quel peuple et à quelle époque". Aujourd'hui, c'est du peuple français qu'il s'agit, et à une époque bien dure et bien dangereuse ! Prenons-nous tels que nous sommes. Prenons le siècle comme il est. »

Pourquoi rééquilibrer les institutions en 2008 ?

En un demi-siècle, l'équilibre institutionnel mis en place en 1958 a évolué sous l'effet de plusieurs changements importants. Tout d'abord, la réforme de l'élection du président de la République au suffrage universel direct en 1962 a renforcé son poids et sa légitimité dans les institutions. L'existence du « fait majoritaire » à l'Assemblée nationale – c'est-à-dire l'existence d'une majorité composée d'un ou plusieurs groupes qui soutiennent l'exécutif pendant l'ensemble de la législature – a ensuite permis aux Gouvernements de s'appuyer sur des majorités stables, cohérentes et homogènes. La prééminence institutionnelle du président de la République, en dehors des périodes

de cohabitation, a également été reconnue à droite comme à gauche. Enfin, et surtout, l'adoption du quinquennat en 2000 – réduction du mandat du président de la République de 7 à 5 ans – et l'inversion du calendrier des élections décidé en 2001, qui conduit désormais à voter pour les élections présidentielles avant les législatives, ont renforcé l'exécutif au détriment du Parlement.

Au fil du temps, le Parlement a pu être présenté par certains observateurs comme une simple chambre d'enregistrement des décisions prises par l'exécutif. Il est donc apparu nécessaire de rééquilibrer par le droit ce qui avait été déséquilibré par la pratique et le temps, en renforçant sa place et ses pouvoirs. Ce diagnostic avait été établi depuis longtemps par des parlementaires expérimentés, siégeant sur tous les bancs de l'Assemblée, aussi bien au sein des majorités que des oppositions successives.

Mais la question de la revalorisation du Parlement dépasse le simple rééquilibrage institutionnel. Elle s'inscrit dans le débat portant sur la nature même de notre démocratie et de son devenir.

Le consensus de 2007 pour renforcer le Parlement

La question de la réforme des institutions a été un des enjeux importants de la campagne présidentielle de 2007. Les principaux candidats ont tous exprimé leurs intentions de réformer les institutions, pour accroître les pouvoirs du Parlement.

Nicolas Sarkozy souhaitait que le pouvoir équilibre le pouvoir, en accordant « davantage d'autonomie au Parlement dans la conduite de son activité législative et de contrôle de l'action du Gouvernement ». Ségolène Royal, quant à elle, proposait de « redonner à notre régime politique l'équilibre qui aurait dû être le sien et qu'il a perdu en raison de sa présidentialisation croissante ». François Bayrou, enfin, voulait renforcer le Parlement pour remédier aux effets de la concentration du pouvoir sous la V^e République.

Pourquoi moderniser le Parlement ?

Depuis deux siècles, le Parlement est par excellence le lieu du débat démocratique. Or, aujourd'hui, dans toutes les démocraties modernes, les procédés de la démocratie directe (référendum, droit de pétition devant les assemblées locales), voire ceux de la « démocratie d'opinion » (sondages, panels représentatifs) viennent désormais le concurrencer.

Les différentes étapes de la procédure parlementaire d'adoption des lois, que les citoyens peuvent juger interminables et superflues, ont pour objet premier de garantir la qualité de la loi votée par le Parlement et celle de la prise de décision politique. Elles sont les conditions d'un véritable débat démocratique. Pour cette raison également, la revalorisation du Parlement imposait de réformer ses méthodes de travail, ses processus de délibération, ses mécanismes d'évaluation et de contrôle.



« Gloire aux pays où l'on parle,
honte aux pays où l'on se tait. »

Le 4 juin 1888, à la Chambre des députés, face aux attaques des boulangistes, Georges Clemenceau fait l'éloge du régime représentatif et de la discussion parlementaire : « Vous avez raillé ce Parlement ! Il est étranger, pour vous, que 580 hommes se permettent de discuter des plus hautes idées qui ont cours dans l'humanité et ne résolvent pas d'un seul coup tous ces problèmes politiques et sociaux qui sont posés devant les hommes. [...] Ces discussions qui vous étonnent, c'est notre honneur à tous. Elles prouvent surtout notre ardeur à défendre les idées que nous croyons justes et fécondes. Ces discussions ont leurs inconvénients, le silence en a davantage. Oui ! Gloire aux pays où l'on parle, honte aux pays où l'on se tait [...] L'honneur de la République est dans la libre parole avec ses risques et ses inconvénients. »



La réforme constitutionnelle de 2008

En juillet 2007, le président de la République, Nicolas Sarkozy, a souhaité engager une importante révision de la Constitution. À cette fin, un Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République a été créé. Composé d'experts et d'anciens parlementaires reconnus, il était présidé par l'ancien Premier ministre, Édouard Balladur.



Le rapport du Comité Balladur

Le rapport, *Une V^e République plus démocratique*, a été adopté à l'unanimité par les membres du Comité Balladur. Celui-ci a effectué une trentaine d'auditions publiques de personnalités, représentant les grandes institutions de l'État et les principales forces politiques, et mené de nombreux débats en son sein. Son rapport a proposé un ensemble de mesures en faveur d'un changement institutionnel ambitieux, en fixant trois axes principaux :

- un meilleur contrôle du pouvoir exécutif;
- un renforcement du Parlement : ainsi, sur 77 recommandations, 44 concernent directement les assemblées;
- la définition de nouveaux droits pour les citoyens, notamment celui de soutenir, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, qu'une disposition d'une loi porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution lui garantit. Le Conseil constitutionnel est alors appelé à se prononcer.



Le comité Balladur a rendu son rapport au chef de l'État à l'automne 2007. Ses recommandations ont été largement reprises dans le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, présenté au printemps 2008 par le Gouvernement.

Adopté en termes identiques par les deux assemblées, le projet de loi constitutionnelle a ensuite été soumis au vote du Congrès du Parlement, composé des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat. Réuni à Versailles, le 21 juillet 2008, le Congrès a approuvé la révision constitutionnelle à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés requise. Toutefois, cette majorité n'a été dépassée que de deux voix.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 est la plus importante, par son ampleur et par ses conséquences sur l'équilibre des institutions, depuis celle de 1962 instituant l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Pas moins de 39 articles de la Constitution ont été modifiés, tandis que 8 nouveaux articles ont été ajoutés. La revalorisation du Parlement qu'elle porte a également impliqué une profonde réforme des règlements des deux assemblées. Celle du Règlement de l'Assemblée nationale de mai 2009 constitue la plus importante modification depuis 1958 : sur un total initial de 164 articles, 106 ont été modifiés, 29 créés et 9 supprimés.

Un nouvel équilibre entre Gouvernement et Parlement

L'ensemble de ces réformes institutionnelles – Constitution, lois organiques et règlements des assemblées – ont accordé plus de pouvoirs et de droits au Parlement, afin qu'il retrouve davantage d'initiative dans son propre travail.

Tout d'abord, le Parlement dispose de pouvoirs supplémentaires pour légiférer dans de meilleures conditions. Ainsi, les projets de loi doivent être accompagnés d'études d'impact présentant ses objectifs et les options possibles. Des délais incompressibles pour l'examen des textes sont garantis : pas de discussion, en première lecture, devant la première assemblée, avant un délai de six semaines après le dépôt du projet, et pas avant quatre semaines après la transmission du texte devant la seconde assemblée. Une place accrue est donnée à l'initiative législative parlementaire grâce à la maîtrise partagée entre les assemblées et le Gouvernement de l'ordre du jour. Le travail des députés en commission est mieux pris en compte, notamment parce que la discussion en séance porte sur la version du texte modifiée par les commissions et non plus sur celle initiale du Gouvernement. Enfin, la délibération en séance publique est mieux organisée à l'Assemblée nationale, avec la mise en place du temps législatif programmé, pour mettre fin à l'obstruction.

Le Parlement dispose ensuite de pouvoirs supplémentaires dans le domaine du contrôle de l'action gouvernementale comme de l'évaluation des politiques publiques. Une semaine de séance est désormais prioritairement réservée à l'évaluation et au contrôle. Les décisions de l'exécutif, en particulier les nominations présidentielles aux emplois civils et militaires ou les décisions gouvernementales en matière d'engagement des forces armées à l'étranger, sont soumises à un contrôle accru du Parlement. L'évaluation de l'application des lois déjà votées est renforcée. À l'Assemblée nationale, un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques est créé pour exercer la mission d'évaluation des politiques publiques du Parlement, consacrée par la Constitution.

Enfin, le Parlement dispose de pouvoirs supplémentaires pour jouer pleinement son rôle dans le débat démocratique : possibilité, élargie au-delà des questions européennes, d'adopter des résolutions parlementaires pour donner son point de vue, recours au référendum d'initiative parlementaire (référendum organisé, selon certaines modalités, à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales) ou attribution à l'opposition de droits importants, inédits et significatifs (égalité de temps de parole, présidence des commissions des Finances des deux assemblées...)

Ces réformes institutionnelles ont conforté le bon fonctionnement des institutions de la V^e République, en revalorisant le Parlement. Désormais, ce dernier peut, au-delà des contingences politiques, travailler efficacement avec l'exécutif dans un esprit de concertation pour répondre efficacement aux attentes des citoyens.

Une Assemblée nationale modernisée

Parallèlement à la réforme du travail législatif et au renforcement des activités de contrôle par la Constitution, l'Assemblée nationale a conduit toute une série de réformes destinées à moderniser son fonctionnement et à introduire des règles de transparence et d'éthique dans plusieurs domaines liés à l'élaboration de la loi.

Cette modernisation s'est appuyée, en particulier, sur une utilisation accrue des nouvelles technologies. Le nouveau site Internet est devenu l'outil central, à usage interne comme externe, de l'Assemblée nationale. L'hémicycle a été câblé afin que les députés puissent y utiliser leur ordinateur personnel et accéder à internet. Enfin, la plupart des documents parlementaires ont été numérisés. Cette modernisation a aussi été conduite dans le respect des impératifs du développement durable et des bonnes pratiques environnementales. Cette modernisation a permis un effort de rationalisation des dépenses de fonctionnement de l'Assemblée nationale : voyages,

parc automobile, dépenses de télécommunications, d'assurances, de fournitures de bureau, sans négliger les investissements indispensables au bon fonctionnement d'un parlement moderne. Elle a entraîné, à l'initiative des députés eux-mêmes, une économie sur la dotation de l'État à l'Assemblée nationale de 180 millions d'euros sur cinq ans. Ainsi, en dépit des coûts supplémentaires inhérents à la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle de 2008 et à la création de nouvelles commissions permanentes, l'Assemblée nationale a contribué à la réduction de la dépense publique.

Plusieurs réformes sont également intervenues concernant les parlementaires eux-mêmes. L'absentéisme répété et non justifié en commission et aux votes en séance publique est, désormais, effectivement sanctionné financièrement depuis la réforme du Règlement de l'Assemblée en mai 2009. Dans le cadre des réformes des retraites conduites en 2007, 2008 et 2010, les députés ont révisé le régime de pension vieillesse des anciens parlementaires, afin de s'aligner sur l'effort demandé à tous les Français.

Dans le même temps, l'Assemblée nationale a été la première institution publique à se doter d'un dispositif de prévention des conflits d'intérêts et à instaurer en son sein une autorité indépendante dans ce domaine. Un déontologue de l'Assemblée nationale, personnalité indépendante désignée par consensus

entre majorité et opposition, est notamment chargé de veiller au respect du Code de déontologie que les députés ont adopté et de les conseiller sur ces questions. L'Assemblée nationale a également été la première institution publique française à adopter des règles de transparence et d'éthique applicables à l'activité en son sein des représentants d'intérêts publics ou privés.

Enfin, alors qu'une grande part de la législation nationale est, désormais, directement inspirée des textes européens, l'Assemblée nationale doit s'impliquer pleinement dans les processus de décision communautaires. À cette fin, une nouvelle commission des Affaires européennes, dotées de pouvoirs renforcés, a été instaurée à l'Assemblée nationale en remplacement de la délégation parlementaire existant depuis 1979. Des représentants de toutes les commissions permanentes y siègent désormais à parts égales. Elle a, notamment, reçu pour mission, en 2009, de donner à ces commissions permanentes un éclairage européen sur les projets et les propositions de loi.

La réforme constitutionnelle de 2008 a conforté les institutions de la V^e République, en revalorisant le Parlement. Ce dernier, sans remettre en cause le fait majoritaire, a désormais les moyens de jouer pleinement son rôle au sein de nos institutions au service des citoyens.

Questions-réponses

À quoi sert l'Assemblée nationale ?

Voter, contrôler, évaluer

Avec le Sénat, l'Assemblée forme ce qu'on appelle le Parlement. En cela, elle participe à l'ensemble des tâches que la Constitution reconnaît à ce dernier. L'Assemblée nationale vote donc la loi, contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques (article 24 de la Constitution). L'évaluation est la fonction reconnue le plus récemment par la Constitution. Elle y a été inscrite par la révision de 2008.

Enfin, en plus de ces trois attributions, le Parlement (et donc l'Assemblée) peut être amené à approuver ou non les projets de révision de la Constitution, lorsqu'il est réuni en Congrès à Versailles. Une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés est alors nécessaire.

Organiser le débat démocratique

Depuis plus de deux siècles, l'Assemblée nationale est le lieu par excellence d'un débat démocratique organisé et équitable. La procédure et les usages parlementaires ont pour objectif avant tout de garantir la qualité de la prise de décision et celle de la loi commune. Il s'agit d'éviter une « démocratie d'opinion » souvent nourrie d'émotionnel, de raccourcis approximatifs et d'amalgames.



577 députés

»»» L'Assemblée nationale compte 577 députés élus directement au suffrage universel pour 5 ans, c'est-à-dire pour une législature : 539 élus en métropole, 27 pour les territoires situés outre-mer, 11 pour représenter les Français établis hors de France. Chaque année, ces députés siègent en session ordinaire à partir du 1^{er} octobre jusqu'au 30 juin de l'année suivante. Le président de la République a le pouvoir de convoquer des sessions extraordinaires, sur un ordre du jour déterminé de projets et de propositions de loi à examiner, pendant la période allant du 1^{er} juillet au 30 septembre.

L'Assemblée et la révision de la Constitution

»»» Le Parlement – et donc l'Assemblée – peut être à l'origine d'une révision de la Constitution, tout comme le président de la République sur la proposition du Premier ministre. Dans le premier cas, on parle de proposition de révision et dans le second, de projet de révision. L'Assemblée et le Sénat votent ensuite dans les mêmes termes le texte de révision. Son adoption est définitive après son approbation par référendum. Toutefois, pour un projet de révision, le président peut choisir de le faire approuver par le Parlement convoqué en Congrès.

Le saviez-vous ?

»»» Depuis la III^e République, l'Assemblée nationale et le Sénat, réunis en Congrès, siègent dans l'hémicycle situé dans l'aile du Midi du château de Versailles. Celui-ci peut accueillir plus de 1 000 parlementaires.

Depuis quand existe-t-elle ?

Depuis la Révolution française

Le 17 juin 1789, les représentants du tiers état aux états généraux se proclament Assemblée nationale. Les états généraux étaient une assemblée réunissant, à la demande du roi, le clergé, la noblesse et le tiers état (ceux qui n'appartiennent ni au clergé ni à la noblesse). Le 20 juin 1789, ces mêmes représentants du tiers état jurent de ne pas se séparer « jusqu'à ce que la constitution du royaume soit établie ». C'est le Serment du Jeu de paume, du nom de la salle où ils siègent à Versailles. Le 9 juillet, l'Assemblée nationale se proclame Assemblée nationale constituante. Elle rédige la première constitution écrite française, celle du 3 septembre 1791. Ce texte institue une assemblée élue unique qui vote la loi : le Corps législatif.

Sous des noms différents selon les régimes

L'Assemblée nationale a souvent changé de nom depuis 1789 au fil des régimes et des constitutions. Elle s'est ainsi appelée successivement : Assemblée législative, Convention et Conseil des Cinq Cents pendant la Révolution, Corps législatif sous le Premier et le Second Empire, Chambre des députés sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, ainsi que sous la III^e République, et, enfin, Assemblée nationale depuis 1946.



Des assemblées avant la Révolution ?

» » » On compte tout d'abord les états généraux. Créée en 1302, cette assemblée ne siège pas en permanence mais est convoquée par le roi, en particulier au moment de grandes crises nationales. Elle réunit des représentants des trois « ordres » du royaume : le clergé, la noblesse et le tiers état, c'est-à-dire le reste de la population. Elle avait une simple fonction de conseil auprès du souverain et ne votait pas la loi. Avec l'affirmation de la monarchie absolue, les états généraux ne sont plus réunis entre 1614 et 1789. À leurs côtés, figurent les parlements d'Ancien Régime. Ce ne sont pas des assemblées élues, mais des cours de justice dont les magistrats sont propriétaires de leur charge.

Deux chambres pour un Parlement ?

» » » Depuis 1791, toutes les constitutions de la France ont institué une ou deux assemblées chargées de voter la loi. La III^e, la IV^e et la V^e Républiques ont cependant retenu le principe du bicamérisme, c'est-à-dire d'un Parlement composé de deux chambres. La chambre dite haute (Sénat) est élue au suffrage universel indirect par un collège électoral composé de représentants des communes, départements et régions. La chambre dite basse (Assemblée nationale) est élue au suffrage universel direct par les citoyens.

Le palais Bourbon, siège de l'Assemblée nationale

» » » Depuis 1798, l'Assemblée, sous ses noms successifs, siège à Paris au palais Bourbon construit au début du XVIII^e siècle. La seule exception est la période 1871-1879, pendant et après la Commune. La chambre se réunit alors à Versailles.

Comment sont élus les députés ?

Au suffrage universel et au scrutin majoritaire uninominal à deux tours

Un député est élu pour 5 ans dans le cadre d'une circonscription formée par plusieurs cantons d'un département, ou leur totalité pour les moins peuplés d'entre eux. Un candidat est élu dès le premier tour s'il obtient plus de la moitié des voix et qu'elles représentent au moins un quart des électeurs inscrits. Les candidats ayant obtenu un nombre de voix au moins égal à 12,5 % des électeurs inscrits peuvent se présenter au second tour. Le candidat qui réunit le plus de suffrages exprimés l'emporte alors.

À l'issue d'une campagne électorale

Tout citoyen français âgé de 18 ans peut être candidat. Toutefois, sont inéligibles, pour une durée limitée allant de un à trois ans, les fonctionnaires tels que le préfet ou le recteur d'académie ayant exercé des responsabilités importantes dans le département. La campagne électorale est ouverte à partir du 20^e jour qui précède la date des scrutins. Chaque candidat est tenu d'établir un compte de campagne retraçant ses recettes et ses dépenses de campagne. Ces dernières, remboursées en partie par l'État, sont plafonnées. En cas de litige concernant l'élection, le Conseil constitutionnel est appelé à statuer et peut annuler l'élection, en particulier en cas de fraude.



**Le scrutin proportionnel,
une meilleure représentation des partis ?**

- » » » Au scrutin proportionnel, les électeurs sont appelés à voter, dans une circonscription donnée – département, région voire le pays tout entier – pour une liste comportant autant de candidats qu’il y a de sièges de députés à pourvoir. L’élection a lieu en un seul tour. À l’issue du vote, le nombre de députés obtenu par les différentes listes est déterminé en fonction du nombre de suffrages qu’elles ont réunis. Sous la V^e République, la proportionnelle a été mise en œuvre une seule fois pour les législatives de 1986. Seule la IV^e République a appliqué, de bout en bout, le scrutin proportionnel, conduisant à une Assemblée nationale fragmentée en de nombreux groupes parlementaires.

**Le scrutin majoritaire,
scrutin traditionnel de la République**

- » » » À l’exception de la IV^e République (1946-1958), le scrutin majoritaire uninominal à deux tours est celui mis en œuvre pour la plupart des élections législatives depuis la III^e République. En 1958, le général de Gaulle a fait le choix du scrutin majoritaire pour l’élection des députés. Il s’agissait de garantir qu’une majorité aussi claire que possible puisse se dégager du vote des électeurs et ainsi rompre avec l’instabilité gouvernementale qui avait caractérisé la IV^e République.

Le saviez-vous ?

- » » » Le suffrage universel a été proclamé en 1848 en France, premier État d’Europe à le mettre en œuvre. Toutefois, il a fallu attendre 1944 pour qu’il soit élargi aux femmes.

Pourquoi un statut des députés ?

Pour garantir leur indépendance et leur liberté d'expression

La Constitution accorde aux députés, comme aux sénateurs, un statut spécifique : l'immunité parlementaire. Elle se compose de l'irresponsabilité et de l'inviolabilité. L'irresponsabilité couvre les actes des parlementaires accomplis dans le cadre de leur mandat. Ainsi, ils ne peuvent être poursuivis, par exemple, pour des propos tenus en séance ou dans les rapports qu'ils déposent. L'inviolabilité concerne les actions pénales liées à des actes accomplis par les parlementaires en tant que simples citoyens afin qu'elles ne perturbent pas injustement leur mandat. Ainsi, la garde à vue ou la détention provisoire, par exemple, d'un député doit être autorisée par le Bureau de l'Assemblée.

En contrepartie, des obligations et interdictions

Un député ne peut cumuler son mandat avec celui de sénateur, de député européen et avec l'exercice de plus d'un mandat local. Il ne peut pas être membre du Gouvernement, ni du Conseil constitutionnel, du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil économique, social et environnemental ou d'un conseil de gouvernement d'une collectivité d'outre-mer. Il ne peut pas non plus être magistrat, ni fonctionnaire autre que de l'enseignement supérieur. Enfin, les députés ne peuvent pas exercer certaines activités professionnelles qui pourraient créer des conflits d'intérêts.



Pendant son mandat, un député ne peut pas...

››› ...diriger une entreprise nationale, un établissement public national, une entreprise privée bénéficiant d'avantages accordés par l'État ou par une collectivité publique ou travaillant principalement pour le compte de l'État ou d'une collectivité locale, une société ayant un objet exclusivement financier et faisant appel public à l'épargne ou exerçant une activité immobilière. Il est aussi interdit aux députés exerçant la profession d'avocat de plaider contre l'État, une société nationale, une collectivité ou un établissement public.

Une autre protection : l'indemnité parlementaire

››› C'est pendant la Révolution française qu'a été adopté le principe d'une indemnité parlementaire visant à garantir l'indépendance financière et la diversité sociale des élus. Supprimée de 1814 à 1830 sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, la plupart des députés étant des notables fortunés, cette indemnité a été rétablie par la II^e République (1848-1852), à nouveau supprimée sous le Second Empire (1852-1870), et définitivement rétablie en 1871.

Le cumul des mandats locaux limité

››› Un député ne peut cumuler son mandat parlementaire avec l'exercice de plus d'un mandat de conseiller régional ou général, conseiller de Paris ou à l'Assemblée de Corse, conseiller municipal d'une commune de plus de 3500 habitants.

Quel est le rôle du président de l'Assemblée ?

Le 4^e personnage de l'État selon le protocole

Le président de l'Assemblée nationale est élu par les députés au scrutin secret pour la durée de la législature (cinq ans). La Constitution lui accorde d'importantes attributions et il joue un rôle notable dans la vie politique française. Il préside le Congrès du Parlement, c'est-à-dire la réunion de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Préside, nomme et reçoit à l'Assemblée

Responsable du bon fonctionnement de l'Assemblée, il a pour mission de présider les séances publiques dans l'hémicycle. Il peut être remplacé dans cette tâche par l'un des six vice-présidents élus chaque année. Il préside le Bureau de l'Assemblée nationale qui règle le fonctionnement de l'Assemblée, ainsi que la Conférence des présidents qui fixe l'ordre du jour et organise les débats en séance publique. Il procède à des nominations dans plusieurs organismes comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) dont il désigne trois membres. Il joue également un rôle diplomatique important, en recevant à l'hôtel de Lassay, sa résidence officielle depuis 1843, de nombreux hôtes étrangers : chefs d'État ou de gouvernement, présidents des parlements étrangers, ministres.



245 présidents de l'Assemblée nationale

» » » C'est Jacques Chaban-Delmas qui a occupé le plus longtemps (16 ans) le fauteuil de président de l'Assemblée nationale. Pendant la Révolution, les présidents n'étaient désignés que pour 15 jours, tels Mirabeau, Danton, Robespierre, Saint-Just ou Sieyès. À 25 ans, Lucien Bonaparte en a été, en 1799, le plus jeune président. Morny, Grévy, Gambetta, Herriot ou Auriol ont tour à tour occupé le perchoir ou, sous la V^e République, des personnalités telles que Edgar Faure, Laurent Fabius ou Philippe Séguin.

Un personnage public important

» » » Selon la Constitution, le président de l'Assemblée, comme celui du Sénat, nomme deux membres du Conseil supérieur de la magistrature et trois membres du Conseil constitutionnel. Il peut aussi saisir le Conseil constitutionnel afin de vérifier la conformité d'une loi ou d'un traité à la Constitution. Il est obligatoirement consulté par le président de la République avant une dissolution de l'Assemblée ou la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution donnant des pouvoirs étendus au chef de l'État en cas de circonstances exceptionnelles. Il peut aussi saisir le Conseil économique, social et environnemental.

Le saviez-vous ?

» » » C'est le peintre Jacques-Louis David, ancien président de la Convention, qui a dessiné le fauteuil du président dans l'hémicycle. Baptisé perchoir, ce fauteuil se trouve à la même hauteur que la dernière rangée des sièges. Le président domine ainsi l'hémicycle sans être placé plus haut que ses collègues.

Bureau, commissions, groupes : de quoi s'agit-il ?

Le Bureau de l'Assemblée nationale

C'est la plus haute autorité collégiale de l'Assemblée nationale. Présidé par le président de l'Assemblée, il se compose des six vice-présidents, des trois questeurs et des douze secrétaires élus chaque année par les députés. Le Bureau a tous pouvoirs pour régler les délibérations de l'Assemblée et pour organiser et diriger tous les services.

Les commissions permanentes

Ce sont des organes de travail essentiels de l'Assemblée. Elles ont pour fonction principale de préparer le débat législatif en séance publique. Elles exercent aussi une mission de contrôle de l'action du Gouvernement. Elles sont généralement présidées par des élus de la majorité parlementaire. Toutefois, depuis 2007, la présidence de la commission des Finances est obligatoirement attribuée à un député de l'opposition.

Les groupes parlementaires

Les députés peuvent se grouper par appartenance ou affinités politiques. Ces groupes, formés par au moins quinze députés, sont représentés au Bureau et dans les commissions permanentes proportionnellement à leurs effectifs. C'est également selon ce critère qu'est réparti le temps de parole en séance publique. Depuis 1958, le nombre de groupes à l'Assemblée nationale a varié entre quatre et six selon les législatures.



Des questeurs pour tenir les cordons de la bourse

»»» La fonction de questeur date du Premier Empire (1804-1815). Ce sont trois députés, désignés chaque année par les députés, et chargés, sous l'autorité du Bureau, de la gestion administrative et financière de l'Assemblée. Ils élaborent son budget annuel, en gèrent les crédits et engagent les dépenses. Traditionnellement, deux questeurs sont issus des rangs de la majorité parlementaire et le troisième de ceux de l'opposition.

Les huit commissions permanentes

»»» Depuis la réforme de 2009, l'Assemblée nationale compte huit commissions permanentes : Affaires culturelles et éducation, Affaires économiques, Affaires étrangères, Affaires sociales, Défense, Développement durable et aménagement du territoire, Finances, Lois. Elles comptent chacune au moins 70 députés.

Le saviez-vous?

»»» C'est en septembre 1789, à l'occasion des séances débattant de l'attribution au roi d'un droit de veto sur l'adoption des textes de loi, que les notions de droite et de gauche se sont imposées. Les partisans du veto royal siégeaient à droite dans l'hémicycle et ses adversaires à gauche. Depuis, la distinction droite/gauche continue de structurer la vie politique française.

Quel est le coût de la démocratie ?

538 millions d'euros pour l'Assemblée nationale

Cette somme provient en majeure partie d'une dotation de l'État. Gelé depuis 2008, son montant a été diminué de 3 % pour 2012 à l'initiative des députés eux-mêmes, pour réduire la dépense publique. Par ailleurs, 180 millions d'euros d'économies ont été réalisées sur cinq ans. L'exécution du budget de l'Assemblée est contrôlée par une commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes. Composée de quinze députés appartenant à tous les groupes, elle est présidée par un élu de l'opposition.

Pour rémunérer les députés

Les députés reçoivent une indemnité parlementaire. Elle garantit à tout élu, même de condition modeste, les moyens de se consacrer à son mandat. S'y ajoute une indemnité représentative de frais de mandat. Celle-ci lui sert, par exemple, à louer une permanence dans sa circonscription, à se déplacer, à souscrire des abonnements de presse et de téléphone, à se loger à Paris lors des sessions... Enfin, un crédit « collaborateurs » est exclusivement consacré aux salaires des collaborateurs du député.

Pour le fonctionnement des services

Une autre partie des crédits permet de rémunérer les personnels qui travaillent à l'Assemblée nationale, à acheter du matériel, à entretenir les bâtiments... Des crédits d'investissement sont également prévus pour les travaux, les achats de véhicules, d'équipements informatiques...



5 189 euros par mois

» » » L'indemnité d'un député s'élève en 2012 à 5 189 euros nets mensuels. La loi prévoit qu'elle est calculée, par référence au traitement moyen des hauts fonctionnaires. Son montant est gelé depuis 2009. Il est équivalent aux indemnités de fonction des élus de la plupart des parlements occidentaux. Il est toutefois inférieur à ce que perçoit un parlementaire aux États-Unis ou en Allemagne. L'indemnité représentative de frais de mandat s'élève à 5 977 euros nets mensuels et le crédit « collaborateurs » à 9 138 euros.

Des absences sanctionnées financièrement

» » » En cas d'absences répétées non justifiées en commission et lors des votes par scrutin public dans l'hémicycle, des sanctions financières sont effectivement mises en œuvre à l'encontre des députés. Elles peuvent aller jusqu'à la retenue du quart de l'indemnité pour l'absence en commission, et des deux tiers de cette indemnité pour l'absence lors des scrutins publics.

Des députés concernés par la réforme des retraites

» » » Une fois élu à l'Assemblée nationale, le député doit interrompre son activité professionnelle, ce qui n'est pas sans conséquence sur ses cotisations de retraite. C'est pourquoi a été institué en 1904 un régime particulier. Il est alimenté par une cotisation prélevée sur l'indemnité parlementaire et par une subvention de l'Assemblée. Ce système a été réformé en 2003, 2007, 2008 et 2010, dans le cadre de la réforme du régime général des retraites.

Comment prévenir les conflits d'intérêts ?

Le risque d'un conflit d'intérêt

Un député est dépositaire de l'intérêt général. Or, il peut arriver qu'il soit en situation de servir des intérêts privés liés à sa situation personnelle : par exemple, s'il a une activité de consultant dans des entreprises privées ou s'il détient une participation financière dans une société. Cette concomitance entre intérêt général et intérêts privés peut engendrer des interférences et peser sur son comportement, au point de le détourner de sa mission.

Des principes à respecter

En 2011, l'Assemblée s'est dotée d'un dispositif destiné à prévenir les conflits d'intérêts. Tous les députés doivent remplir une déclaration d'intérêts. Un Code de déontologie énonce les règles de comportements éthiques des députés. Ceux-ci s'engagent à respecter l'intérêt général, les principes d'indépendance, d'objectivité, de responsabilité, de probité et d'exemplarité.

Un déontologue à l'Assemblée

De plus, un déontologue est institué. Cette personnalité indépendante est désignée pour 5 ans par le Bureau de l'Assemblée et avec l'accord de l'opposition. Il est chargé de veiller au respect des principes déontologiques et de conseiller les députés dans ce domaine. Il saisit le président de l'Assemblée s'il constate un manquement. Il remet au Bureau un rapport annuel public sur son activité.

**La déclaration d'intérêts, un moyen pour éviter des conflits**

» » » Au début de leur mandat, les députés doivent remplir une déclaration, qui sera actualisée par la suite, si nécessaire. Celle-ci mentionne les intérêts liés à leur situation personnelle et à leur activité professionnelle passée ou en cours, ainsi qu'à celle de leurs parents ou enfants et de leur conjoint, de nature à les placer en situation de conflits d'intérêts. Ils doivent déclarer au déontologue les dons ou avantages d'une valeur supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié. Tout voyage accompli à l'invitation, totale ou partielle, d'une personne morale ou physique doit également être déclaré.

Le premier déontologue de l'Assemblée nationale

» » » La fonction de déontologue nécessite une personne à l'intégrité reconnue et qui connaisse bien la vie parlementaire. Le 15 juin 2011, le Bureau de l'Assemblée nationale a nommé à cette fonction un professeur de droit, Jean Gicquel, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature et spécialiste du droit parlementaire et des institutions de la V^e République.

Des recommandations pour plus de transparence

» » » Le premier rapport du déontologue a été remis au Bureau de l'Assemblée nationale le 22 février 2012. Il est accessible sur son site internet. Il fait plusieurs recommandations : donner plus de transparence à l'organisation des colloques à l'Assemblée, déclarer au déontologue les « clubs parlementaires » et les organismes parlementaires. Le Bureau de l'Assemblée décide de l'éventuelle mise en œuvre de ces préconisations.

Comment encadrer le lobbying à l'Assemblée ?

Défendre des intérêts...

Un lobby ou groupe d'intérêts rassemble des acteurs privés ou publics (entreprises, sociétés de conseil, associations, autorités administratives indépendantes, organismes publics, organisations professionnelles...) qui partagent des intérêts communs ou appartiennent à un même secteur d'activité professionnelle. Ces groupes cherchent à défendre leurs propositions auprès des pouvoirs publics, en particulier auprès des ministères qui élaborent les projets de loi et des parlementaires qui votent la loi.

...en respectant un code de conduite

L'Assemblée nationale a été la première institution française, en 2009, à adopter des règles applicables à l'activité des représentants des groupes d'intérêts. Le rôle de ces derniers dans l'information des députés est reconnu. Mais leur activité doit être conforme à des règles de transparence inscrites dans un code de conduite. Les représentants de ces groupes doivent indiquer leur identité, leur employeur et les intérêts qu'ils représentent. Les informations qu'ils apportent doivent être ouvertes à tous les députés quelle que soit leur appartenance politique. Elles ne doivent pas comporter d'éléments volontairement inexacts destinés à induire les députés en erreur.



Une liste publique des lobbyistes

» » Cette liste compte plusieurs dizaines de personnes. Celles-ci représentent aussi bien des organismes publics tels que la Caisse nationale d'assurance maladie ou l'Autorité des marchés financiers, que des chambres consulaires ou de grandes associations d'élus locaux, comme l'Association des maires de France. On y trouve aussi des représentants des fédérations professionnelles, comme celles du bâtiment ou des équipementiers automobiles, de grandes entreprises publiques, comme la SNCF ou la RATP. En font également partie des représentants d'entreprises privées qui souhaitent sensibiliser les députés aux enjeux de leur secteur d'activité.

Un badge et des règles à respecter

» » Pour bénéficier d'un badge d'accès au Palais-Bourbon, les représentants d'intérêts publics ou privés sont tenus de fournir des informations sur leurs activités et les intérêts qu'ils défendent. La liste sur laquelle ils figurent peut être consultée sur le site internet de l'Assemblée nationale. Le Bureau de l'Assemblée peut décider de retirer son badge d'accès à toute personne qui n'aurait pas respecté le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts.

Le saviez-vous ?

» » Le mot *lobby* signifie « couloir » en anglais. Au XIX^e siècle, il désignait plus particulièrement les couloirs de la Chambre des Communes britannique où les représentants d'intérêts pouvaient s'entretenir avec les députés.

Quelles relations existe-t-il entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement ?

Pas de Gouvernement sans majorité à l'Assemblée

Dans un régime parlementaire, telle la V^e République, le Gouvernement doit impérativement bénéficier du soutien d'une majorité à l'Assemblée nationale. Sans quoi, il ne peut pas faire adopter son programme législatif et peut même être contraint de démissionner en cas de vote d'une motion de censure, c'est-à-dire d'un texte mettant en cause la responsabilité du Gouvernement.

Un soutien décisif lors des cohabitations

En période de cohabitation, quand le président de la République et la majorité de l'Assemblée nationale sont de sensibilités politiques opposées, le soutien des députés de la majorité permet au Premier ministre issu de ses rangs et à ses ministres de gouverner pleinement dans tous les domaines. Seul le « domaine réservé » (relations internationales et défense) reste du ressort du président de la République.

Une collaboration permanente au quotidien

Le travail en commun entre l'exécutif et l'Assemblée nationale est quotidien et approfondi, aussi bien entre les membres du Gouvernement et les députés qu'entre les services de l'Assemblée et le Secrétariat général du Gouvernement. Cette collaboration s'exerce dans le cadre de la procédure législative comme pour les activités d'évaluation et de contrôle.



Pourquoi un ministre des relations avec le Parlement ?

» » Ce ministre organise les relations entre le Gouvernement et les assemblées. Il coordonne la programmation de l'examen des projets de loi du Gouvernement par le Parlement dans le cadre de la Conférence des présidents, où il siège en face du président de l'Assemblée. Son rôle est particulièrement important pour la moitié de l'ordre du jour des assemblées fixée par le Gouvernement. Très présent lors des séances publiques, il peut remplacer ses collègues sur le banc du Gouvernement.

Le rôle majeur des services

» » Le Secrétariat général du Gouvernement et les services de l'Assemblée jouent un rôle majeur pour organiser le travail parlementaire. Le premier est dirigé par un haut fonctionnaire, le Secrétaire général du Gouvernement. C'est une administration qui relève de l'autorité du Premier ministre et qui supervise le travail législatif, réglementaire et administratif du Gouvernement. Les services de l'Assemblée sont composés de fonctionnaires de haut niveau recrutés sur concours spécifiques par les assemblées. Ils sont dirigés par un Secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence qui assiste le président de l'Assemblée.

Combien de cohabitations sous la V^e République ?

» » La V^e République a connu trois cohabitations. Les deux premières sous la présidence de François Mitterrand : de 1986 à 1988 (avec Jacques Chirac comme Premier ministre) et de 1993 à 1995 (avec Édouard Balladur, Premier ministre), la troisième sous le mandat du président Jacques Chirac, entre 1997 et 2002 (avec Lionel Jospin, Premier ministre).

Qu'est-ce qu'une loi ?

Un texte qui fixe des règles

La loi est un texte normatif qui fixe des règles et des principes fondamentaux dans des domaines énumérés à l'article 34 de la Constitution : par exemple, droits civiques, nationalité, défense, enseignement, préservation de l'environnement, droit du travail... C'est une nouveauté de la V^e République de préciser les domaines dans lesquels la loi intervient.

Adopté par le Parlement

C'est le Parlement (Assemblée nationale et Sénat) qui vote la plupart des lois. Plus rarement, une loi peut être adoptée par les citoyens au moyen d'un référendum (par exemple, en 1992, pour la ratification du traité de Maastricht). Avant de devenir définitive, la loi peut être transmise au Conseil constitutionnel qui vérifie si elle est bien conforme à la Constitution. La loi est ensuite promulguée par le président de la République.

Les ordonnances ou le Gouvernement législateur

Le Parlement peut autoriser (habiliter) le Gouvernement à prendre des mesures qui relèvent du domaine de la loi. Il vote pour cela une loi d'habilitation (article 38 de la Constitution). Celle-ci autorise le Gouvernement à prendre des dispositions par ordonnances pendant un délai limité. Ces ordonnances entrent en vigueur dès leur publication. Elles prennent définitivement force de loi quand elles sont ratifiées par le Parlement.



La conception originelle de la loi

»»» « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse », proclame l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

La loi doit respecter la Constitution

»»» « La loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution », a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 23 août 1985. Innovation majeure dans notre droit public, la Constitution de 1958 a, en effet, affirmé le principe de la conformité de la loi à la Constitution, posée en tant que norme suprême dans l'ordre juridique français.

Les différentes catégories de lois

»»» La Constitution définit différentes catégories de loi. À côté des lois ordinaires, il existe les lois constitutionnelles qui révisent la Constitution. Les lois organiques précisent les modalités d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics. Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État. Les lois de financement de la Sécurité sociale fixent les conditions générales de son équilibre financier. Les lois de programmation définissent les objectifs de l'action de l'État. Enfin, des lois autorisent la ratification des engagements internationaux.

Qui est à l'origine d'une loi ?

Une initiative partagée

Les parlementaires peuvent déposer des propositions de loi. Le Gouvernement est à l'origine des projets de loi, et notamment des projets de lois de finances et de financement de la Sécurité sociale, ou de lois autorisant la ratification d'un traité international. Dans la pratique, la majorité des lois ont une origine gouvernementale. Toutefois, la part des propositions de loi s'accroît depuis la réforme de 2008. Sur les 67 textes adoptés en 2010-2011, 24 provenaient d'une initiative parlementaire.

Des projets de loi délibérés en Conseil des ministres

Préparés par le ministre compétent, les projets de loi sont présentés pour avis au Conseil d'État. Ils sont ensuite délibérés en Conseil des ministres et déposés sur le bureau d'une des deux assemblées. L'Assemblée nationale est prioritaire pour les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale. Le Conseil économique, social et environnemental doit obligatoirement donner son avis sur les projets de loi de programmation intervenant dans son champ d'action.

Des règles encadrent les propositions de loi

Une proposition de loi peut être déposée par un ou plusieurs parlementaires. Elle ne peut intervenir que dans le domaine de la loi (article 34 de la Constitution). Elle ne peut créer ou aggraver une dépense publique ni diminuer les ressources publiques, selon l'article 40 de la Constitution.



Trop de lois ?

» » » Le nombre de lois adoptées chaque année reste constant : autour d'une cinquantaine. Mais leur longueur ne cesse d'augmenter. De 380 pages en 1964 et 1020 en 1990, le recueil des lois promulguées dans l'année atteint désormais 3 000 pages. À plusieurs reprises, le Conseil d'État a déploré cette « logorrhée législative et réglementaire » qui génère un « droit gazeux et instable ». C'est une source d'insécurité juridique et de complexité pour les citoyens et pour les entreprises.

Les lois issues de l'initiative parlementaire

» » » Elles visent généralement à répondre à des difficultés rencontrées au quotidien. C'est le cas de la loi « Carrez » de 1996 relative à la protection des acquéreurs de lots en copropriété. Elles portent aussi sur des questions éthiques qui dépassent les clivages politiques, telle la loi « Léonetti » de 2005 sur la fin de vie.

Une étude d'impact obligatoire pour les projets de loi

» » » Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, les projets de loi doivent être accompagnés d'une étude d'impact sur les conséquences économiques, sociales et environnementales des mesures proposées, et d'une évaluation de l'application des lois existantes. L'Assemblée nationale ou le Sénat peut s'opposer à l'inscription à son ordre du jour d'un projet de loi, si son étude d'impact lui apparaît insuffisante. Le Conseil constitutionnel tranche l'éventuel désaccord entre cette assemblée et le Gouvernement.

Comment améliorer la qualité des propositions de loi ?

Des moyens techniques limités

À l'inverse du Gouvernement, les députés ne bénéficient pas, pour préparer leurs propositions de loi, de l'assistance des services ministériels. Ils ne disposent donc pas de tous les instruments nécessaires à la préparation de textes de loi portant sur des enjeux complexes ou techniques.

Demander l'avis du Conseil d'État

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent soumettre pour avis au Conseil d'État les propositions de loi, avec l'accord de leurs auteurs. Celles-ci bénéficient donc désormais des mêmes garanties que les projets de loi. Mis en œuvre à plusieurs reprises, ce dispositif permet de sécuriser sur le plan juridique les initiatives législatives parlementaires. Il y a ainsi moins de risques qu'elles se révèlent contraires à la Constitution ou à un traité.

Solliciter le Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Depuis 2008, le Parlement peut également consulter le CESE sur toute question économique, sociale ou environnementale. Ainsi, en 2009, le président de l'Assemblée nationale a saisi pour avis le CESE sur la question des indemnités journalières-accident du travail, à propos desquelles les députés souhaitaient légiférer.



Une initiative parlementaire limitée

»»» « Le Parlement n'a strictement rien à gagner à chercher à concurrencer le Gouvernement sur le terrain de l'action législative. En fait, quel que soit le domaine considéré, la mise au point d'une législation exige aujourd'hui des moyens de recherche, d'investigation, de comparaison, d'expérimentation, d'expertise, de vérification, d'évaluation, dont ne dispose pas un parlement » (Philippe Séguin, ancien président de l'Assemblée nationale (1993-1997), *Itinéraire dans la France d'en haut, d'en bas et d'ailleurs*, 2003).

Se concerter avec les partenaires sociaux

»»» La loi de 2007 sur la modernisation du dialogue social (dite Larcher) a fourni un modèle à l'Assemblée. Celle-ci s'est dotée, en 2010, d'un protocole organisant une consultation préalable des partenaires sociaux pour les propositions de loi à caractère social relevant du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle.

Des études d'impact pour les propositions de loi ?

»»» La pratique a démontré la nécessité de réaliser des études d'impact pour les propositions de loi, qui ne sont actuellement pas soumises à cette obligation. Ce serait pourtant particulièrement important, notamment dans le domaine technique ou scientifique. Il s'agirait de pouvoir disposer d'une réelle évaluation des conséquences des mesures proposées. Cela aurait pu être le cas pour les textes adoptés en 2011 interdisant l'exploration et l'exploitation des huiles et gaz de schiste.

Comment est fixé l'ordre du jour ?

Par le Gouvernement et par l'Assemblée

Jusqu'à la révision constitutionnelle de 2008, l'ordre du jour des séances des assemblées était fixé presque exclusivement par le Gouvernement. Désormais, deux semaines par mois lui sont réservées. L'ordre du jour des deux autres semaines est fixé par les assemblées elles-mêmes. L'une de ces semaines est réservée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Dans la pratique, c'est la Conférence des présidents qui détermine l'ordre du jour.

Les séances attribuées à l'opposition

Depuis la réforme de 2008, chaque mois les trois séances d'une journée sont réservées à un ordre du jour proposé par les groupes de l'opposition ou les groupes minoritaires contre une seule précédemment. Ceux-ci peuvent choisir d'inscrire à l'ordre du jour la discussion d'une proposition de loi, d'une résolution ou bien encore un débat. Ainsi, le nombre des séances attribuées à l'opposition, instaurées en 1995, a pu être multiplié par trois par le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale adopté en 2009. Dans les faits, le nombre de propositions de loi et de résolutions discutées à l'initiative de l'opposition a été multiplié par quatre.



La Conférence des présidents, un rôle central

» » Créée en 1911, elle réunit chaque semaine autour du président de l'Assemblée nationale et du ministre chargé des relations avec le Parlement, les vice-présidents de l'Assemblée, les présidents des groupes parlementaires et des commissions permanentes, le rapporteur général du Budget et le président de la commission des Affaires européennes pour fixer l'ordre du jour à venir de l'Assemblée. Elle décide également de la procédure retenue pour les textes à venir en discussion : procédure simplifiée, courante ou fixant une durée maximale pour l'examen d'ensemble d'un texte (temps législatif programmé).

Ordre du jour partagé ou négocié ?

» » En pratique, à l'Assemblée nationale, l'ordre du jour des séances des semaines dites de l'Assemblée est largement négocié entre le Gouvernement et sa majorité. En particulier, sont définis ensemble les textes à appeler en discussion en priorité qu'ils soient issus d'une initiative parlementaire ou gouvernementale.

Le saviez-vous ?

» » Sous les républiques précédentes, la maîtrise de l'ordre du jour relevait entièrement des assemblées privant le Gouvernement des moyens de faire aboutir ses projets de loi dans des délais raisonnables. Ainsi, en raison des blocages au Sénat, pas moins de sept années ont été nécessaires pour que le projet de loi créant l'impôt sur le revenu, déposé en 1907, soit définitivement adopté.

Comment travaillent les commissions ?

La désignation d'un rapporteur

Avant le vote en séance publique, les projets et propositions de loi sont examinés par l'une des huit commissions permanentes, compétente sur le sujet du texte. Par exemple, une loi sur la formation professionnelle est examinée par la commission des Affaires sociales. Une commission spéciale peut aussi être instituée pour un texte particulier. La commission désigne en son sein un rapporteur, chargé de préparer l'examen du texte et des propositions d'amendements (modifications). Les autres commissions peuvent aussi se prononcer pour avis.

Une discussion et un vote

L'examen du texte commence par une discussion générale, ouverte par l'exposé du rapporteur. Puis, la commission examine les articles du texte et les amendements. Un amendement peut être déposé par le rapporteur, un membre de la commission, d'autres députés ou par le Gouvernement. La commission conclut ses travaux par un vote sur l'ensemble du texte.

Des prérogatives renforcées en 2008

Les commissions disposent de délais plus importants pour travailler. Changement majeur, la discussion en séance publique s'engage sur le texte adopté par la commission avec ses amendements et non plus sur la version initiale du Gouvernement. Les seules exceptions à cette règle sont les projets de loi de révision constitutionnelle, de finances et de financement de la Sécurité sociale.

**Comment les commissions sont-elles composées ?**

»»» Leurs membres sont désignés au début de la législature par les groupes parlementaires, puis renouvelés chaque année. Chaque groupe y dispose d'un nombre de sièges proportionnel à son importance numérique au sein de l'Assemblée. Un député est membre d'une seule commission. Il peut assister aux travaux des autres commissions, mais sans participer au vote. Chaque commission a un président. Celui de la commission des Finances est obligatoirement issu de l'opposition.

Comment le Gouvernement peut-il défendre sa position ?

»»» S'il n'est pas d'accord avec le texte adopté par la commission, le Gouvernement peut déposer des amendements visant à rétablir son texte. Il devra alors, en séance publique, convaincre les députés de les adopter. Depuis 2008, le rapport de force entre le Gouvernement et les parlementaires a changé. En effet, jusque-là, les amendements acceptés en commission devaient être adoptés à nouveau en séance pour être intégrés au texte.

Ouvrir le travail parlementaire à la presse

»»» Un compte-rendu intégral des débats est rapidement publié et accessible sur Internet. De larges pans de la loi sont désormais écrits en commission. La publicité audiovisuelle de leurs travaux s'avère indispensable pour plus de transparence. Progressivement, l'ouverture de leurs séances à la presse, dans des salles équipées en multimédia, devient la règle et le huis clos, l'exception. Elle permet de donner une vision réelle du travail parlementaire.

Comment se déroule le débat en séance ?

Présentation, discussion, vote

Tout d'abord, le ministre et le rapporteur de la commission concernés présentent le texte. Ensuite, les motions de procédures – de rejet préalable ou de renvoi en commission – sont examinées. Si elles sont adoptées, le texte est rejeté ou son examen suspendu. Sinon, la discussion sur chaque article du texte et ses amendements commence alors. Elle est ouverte à tous les députés. Enfin, le texte est mis aux voix (vote).

Des interventions strictement minutées

Le président ou l'un des six vice-présidents ouvre, préside et lève la séance. La durée globale de la discussion générale d'un texte en séance est fixée par la Conférence des présidents. Elle est répartie entre les groupes parlementaires (temps de parole). Le plus souvent, les interventions ne dépassent pas 10, voire 5 minutes.

Le temps législatif programmé

Depuis la réforme du Règlement de l'Assemblée en 2009, la Conférence des présidents peut fixer à l'avance la durée globale réservée à l'examen d'un texte dans l'hémicycle. Ce dispositif vise à organiser avec plus de souplesse la discussion d'un texte, mais aussi à empêcher que des manœuvres d'obstruction, par le dépôt d'un grand nombre d'amendements, n'aboutissent à enliser, voire à bloquer, l'examen d'un texte. Ce dispositif ne s'applique pas aux lois constitutionnelles, de finances et de financement de la Sécurité sociale.



La publicité des séances : quelles modalités ?

- » » Les séances dans l'hémicycle sont ouvertes au public et retransmises sur internet en permanence ou, pour certaines, à la télévision, notamment sur La Chaîne Parlementaire. Un compte-rendu intégral de chaque séance est publié au *Journal Officiel*. Dans des circonstances graves, l'Assemblée peut décider de siéger à huis clos, en « comité secret ». Toutefois, cette disposition n'a plus été mise en œuvre depuis la Seconde Guerre mondiale.

Mode d'emploi du temps législatif programmé

- » » La Conférence des présidents fixe d'abord le crédit-temps global pour l'ensemble des groupes, 30 heures par exemple. Ce crédit-temps est ensuite réparti à 60/40 entre l'opposition et la majorité, puis entre chaque groupe en fonction de ses effectifs. Chaque groupe utilise son crédit-temps comme il le souhaite au cours des différentes étapes de la discussion du texte. Toutes les interventions sont décomptées du temps des groupes, sauf celles du président et du rapporteur de la commission, ainsi que, dans certaines limites, celles des présidents de groupe. Quand un groupe a épuisé son temps, ses membres ne peuvent plus prendre la parole et ses amendements sont directement mis aux voix.

Le saviez-vous ?

- » » Le temps législatif programmé reprend une disposition encadrant la durée des débats inspirée par Léon Blum en 1935 et qui a figuré dans le Règlement de l'Assemblée sous trois républiques. Elle avait été supprimée en 1969, l'obstruction ayant disparu depuis 1958 avant de réapparaître au début des années 1980.



Depuis 2009, la fin de l'obstruction ?

Des amendements par milliers

L'obstruction consiste à déposer des milliers d'amendements répétitifs ou identiques, ouvrant droit à un temps de parole. Inusitée depuis la fin de la IV^e République en 1958, l'obstruction est réapparue à l'Assemblée nationale au début des années 1980. Au fil des alternances successives, elle a été pratiquée à tour de rôle sur tous les bancs de l'hémicycle. Ces « marathons » étaient surtout destinés à enliser les travaux parlementaires. Conjugués à des manifestations de rue, ils cherchaient à contraindre le Gouvernement à renoncer à un projet de loi.

La fin de la bataille du temps

La mise en œuvre du temps législatif programmé à partir de l'été 2009 a mis fin à ces stratégies en limitant la durée des débats. Le droit d'amendement est restauré dans son objectif initial : l'amélioration des textes. Le nombre d'amendements déposés est revenu à la normale. Le débat est recentré sur le fond ainsi que sur les articles du texte en discussion et les amendements les plus importants. La bataille du temps, qui dénaturait le travail législatif depuis trente ans et risquait de paralyser le fonctionnement du Parlement, est terminée.



L'explosion du nombre d'amendements

» » Au début de la V^e République, le nombre d'amendements déposés en séance sur l'ensemble de la législature variait entre 5 000 et 10 000. À partir de 1981, droite et gauche ont commencé à pratiquer, à tour de rôle, l'obstruction en déposant des milliers d'amendements sur des textes emblématiques : les nationalisations en 1981, la réforme des retraites en 2003. Ainsi, le chiffre record de 243 808 amendements déposés a été atteint pour l'ensemble de la législature 2002-2007. 137 634 d'entre eux portaient sur le seul projet de loi relatif au secteur de l'énergie en 2006.

La programmation des débats, ailleurs aussi ?

» » Dans les parlements démocratiques des pays occidentaux, des dispositions réglementaires permettent de programmer la durée des débats consacrés à l'examen d'un texte et de limiter, ainsi, les manœuvres d'obstruction. C'est le cas aussi bien au Congrès des États-Unis, à la Chambre des Communes en Grande-Bretagne, au Bundestag en Allemagne, à la Chambre des députés en Italie ou aux Cortès en Espagne.

Cinq semaines de débats !

» » La loi sur la presse de 1984 a été longuement discutée dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, donnant lieu à pas moins de cinq semaines de débats. Ce fut également le cas lors de la réforme des retraites en 2003 et de la réforme de l'assurance-maladie en 2004.

Comment la loi est-elle définitivement adoptée ?

Un accord nécessaire entre les deux chambres

Tout projet ou proposition de loi adopté par une des deux assemblées est transmis à l'autre. Si cette dernière n'adopte pas le texte dans les mêmes termes, commence la « navette » entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Le texte repart à la première assemblée. La discussion porte alors uniquement sur les articles sur lesquels les députés et les sénateurs sont en désaccord.

L'intervention de la commission mixte paritaire

Il peut arriver qu'à l'issue de deux lectures du texte dans chaque assemblée – une seule en cas de mise en œuvre de la procédure accélérée –, il y ait toujours désaccord. Dans ce cas, le Gouvernement ou les présidents des deux assemblées peuvent prendre l'initiative de convoquer une commission mixte paritaire. Celle-ci compte sept députés et sept sénateurs. Sa composition politique doit refléter celles des assemblées. Elle est chargée de rédiger un texte de compromis qui pourra être soumis *in fine* au vote des deux assemblées.

L'Assemblée nationale peut avoir le dernier mot

Si la commission mixte paritaire n'aboutit pas à un texte commun ou si les assemblées n'adoptent pas ce texte commun, le Gouvernement peut choisir de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale. Après une nouvelle lecture du texte dans chaque chambre et en cas de désaccord persistant, l'Assemblée est alors appelée à statuer définitivement.



Comment votent les députés ?

» » » La plupart des votes dans l'hémicycle interviennent à main levée. En cas de doute, ils peuvent également se dérouler sous forme d'« assis et levé ».

Un vote par scrutin public ordinaire, selon un procédé électronique, est organisé sur la demande du président de séance ou de la commission saisie au fond, du Gouvernement, d'un président de groupe ou de son délégué en séance. C'est souvent le cas pour le vote sur l'ensemble du texte examiné.

Dans certains cas, enfin, un scrutin public peut être organisé à la tribune, pour l'élection du président de l'Assemblée, ou dans les salles voisines de l'hémicycle pour la déclaration de politique générale du Gouvernement ou une motion de censure.

Vote bloqué et 49-3

» » » Le Gouvernement peut demander à l'Assemblée de se prononcer par un seul vote global – vote bloqué – sur tout ou partie d'un texte de loi en discussion. Seuls les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement sont alors retenus.

Le Gouvernement peut engager sa responsabilité sur un texte, en application de l'article 49-3 de la Constitution. Le texte est alors réputé adopté, sans avoir fait l'objet d'un vote, sauf si une motion de censure est déposée par l'opposition et votée par la majorité des députés.

Le saviez-vous ?

» » » Depuis la naissance de la V^e République, l'Assemblée nationale et le Sénat ont eu simultanément des majorités politiques différentes pendant 26 ans (sur 54 ans). Cela n'a pas perturbé le fonctionnement normal des institutions.

Des modalités particulières d'adoption pour certaines lois?

Cinq catégories de loi à part

Certaines lois sont soumises à des modalités spéciales de vote au Parlement. Il s'agit des lois constitutionnelles; des lois organiques précisant le fonctionnement des pouvoirs publics; des lois de finances pour les recettes et les dépenses de l'État; des lois de financement de la Sécurité sociale qui en prévoient les objectifs de dépenses; des lois qui autorisent la ratification de traités internationaux. En cas de non-respect des procédures spéciales, le Conseil constitutionnel peut censurer ces lois.

Quand le peuple a la parole

Il arrive que la loi ne soit pas adoptée par le Parlement. C'est le cas, tout d'abord, quand le président de la République décide de soumettre un texte au référendum (article 11 de la Constitution). Il peut porter sur l'organisation des pouvoirs publics, sur les réformes économiques, sociales ou environnementales ou la ratification d'un traité international. Le projet de loi est alors proposé au vote des citoyens.

La loi faite par l'exécutif

Le Parlement peut autoriser le Gouvernement à prendre des mesures, qui sont normalement du domaine de la loi, par ordonnances (article 38). Par ailleurs, en cas de circonstances exceptionnelles (guerre, par exemple), le président de la République a tous pouvoirs pour prendre des décisions, qui peuvent notamment empiéter sur le domaine de la loi (article 16).



70 et 50 jours maximum

- »»» 70 jours, c'est le délai maximum que ne doit pas dépasser le Parlement pour adopter une loi de finances. Au-delà, le Gouvernement peut mettre en œuvre les mesures prévues par ordonnances. En première lecture, l'Assemblée dispose de 40 jours pour statuer et le Sénat de 20 jours. La loi de financement de la Sécurité sociale doit également être adoptée selon un délai maximum fixé à 50 jours. L'Assemblée examine le texte en 20 jours, puis le Sénat en 15 jours, les 15 jours restants sont consacrés à la fin de la « navette ». De même, si les 50 jours sont dépassés, les dispositions prévues sont mises en œuvre par ordonnances.

L'Assemblée ou le Sénat saisi en premier ?

- »»» La Constitution prévoit que certains projets de loi soient soumis en priorité à l'une des deux assemblées. Ainsi, les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale doivent être examinés d'abord par l'Assemblée nationale. À l'inverse, les projets de loi ayant trait à l'organisation des collectivités territoriales sont soumis au Sénat en premier.

Un examen simplifié pour ratifier les traités

- »»» Les lois autorisant la ratification des traités internationaux représentent entre le quart et le tiers des lois adoptées chaque année. Elles sont donc souvent examinées selon une procédure simplifiée. Le texte est ainsi directement mis aux voix sans qu'aucun orateur ne s'exprime. Les traités les plus importants font toutefois l'objet d'un débat parlementaire. Certains nécessitent même une révision de la Constitution avant leur ratification.

Quel contrôle du Conseil constitutionnel sur la loi ?

Vérifier la conformité des lois à la Constitution

Le Conseil constitutionnel vérifie que les lois votées par le Parlement sont conformes à la Constitution. Depuis 1971, celles-ci doivent également respecter les droits et libertés de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946. En 2005, la Charte de l'environnement s'y est ajoutée. Toutes les lois promulguées doivent être conformes aux principes énoncés dans ce « bloc de constitutionnalité ».

Contrôle obligatoire et contrôle facultatif

Le contrôle est systématique pour les lois organiques et pour les règlements des assemblées. Les autres textes peuvent être déférés au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le président de la République, le Premier ministre, les présidents des assemblées, 60 députés ou 60 sénateurs. Les dispositions censurées par le Conseil constitutionnel ne peuvent être promulguées.

Un contrôle possible des lois déjà entrées en vigueur

Depuis 2010, tout justiciable peut, à l'occasion d'une action en justice, soutenir qu'une loi en vigueur porte atteinte aux droits garantis par la Constitution. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel est saisi par l'intermédiaire du Conseil d'État ou de la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Il statue alors sur la loi contestée.



De plus en plus de lois contrôlées

»»» En 1958, lors de sa création, le Conseil constitutionnel ne pouvait être saisi que par le président de la République, le Premier ministre, le président du Sénat ou le président de l'Assemblée nationale. Jusqu'en 1974, il n'a été saisi qu'à neuf reprises. En 1974, une révision constitutionnelle a élargi à soixante députés ou soixante sénateurs le droit de le saisir. Désormais, les textes adoptés les plus importants lui sont systématiquement déferés, essentiellement par des parlementaires de l'opposition.

Un risque de vide juridique

»»» En 2010, le Conseil constitutionnel a été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité concernant les modalités de la garde à vue. Il a alors abrogé plusieurs dispositions du Code de procédure pénale, jugeant qu'elles n'étaient pas conformes à la Constitution. Mais il a reporté d'une année la date d'entrée en vigueur de cette abrogation pour permettre au législateur de remédier à cette inconstitutionnalité. S'il ne l'avait pas fait, toutes les gardes à vue en cours auraient été entachées d'illégalité.

Le saviez-vous ?

»»» Parmi les 70 membres nommés au Conseil constitutionnel depuis 1959, figurent 29 anciens parlementaires. Ce sont souvent des juristes de formation, qui apportent au Conseil leur expérience, leur connaissance réelle des problèmes liés à l'application des lois et de la procédure législative qui suscite encore une part importante du contentieux constitutionnel.

Comment la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée est-elle engagée ?

Sur son programme

Le Parlement contrôle l'action du Gouvernement qui est responsable devant lui. Mais seule l'Assemblée peut le renverser. La responsabilité du Gouvernement peut d'abord être engagée par le Premier ministre sur son programme ou une déclaration de politique générale. Si les députés ne votent pas majoritairement la confiance, le Premier ministre doit remettre la démission du Gouvernement au président de la République.

Sur la totalité ou une partie d'un texte

Le Gouvernement peut également engager sa responsabilité sur le vote de la totalité ou d'une partie d'un texte. C'est la procédure dite du 49-3, qui est un article de la Constitution. Un dixième des députés ou plus peuvent alors déposer dans les 24 heures, puis voter, une motion de censure dite « provoquée ». Seuls les votes favorables à la motion sont recensés. Pour être adoptée, elle doit réunir les suffrages de la majorité absolue des députés, soit 289 voix. Dans ce cas, le Gouvernement est renversé et doit démissionner.

À l'initiative des députés

L'Assemblée peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement de sa propre initiative par le dépôt, puis le vote, d'une motion de censure dite alors « spontanée ». Elle est également déposée par au moins un dixième des députés et adoptée à la majorité absolue des députés.



Un seul Gouvernement renversé depuis 1958

» » » Sous la V^e République, une seule motion de censure a été, à ce jour, adoptée par l'Assemblée nationale. C'était le 5 octobre 1962 contre le Gouvernement de Georges Pompidou. Les députés protestaient contre la décision de soumettre au référendum la réforme de l'élection du président de la République au suffrage universel. Le Gouvernement a été renversé et, en retour, le général de Gaulle a dissout l'Assemblée le 9 octobre. Les élections législatives qui ont suivi ont donné une majorité au chef de l'État. Enfin, les électeurs ont approuvé l'élection du président au suffrage universel lors du référendum du 28 octobre 1962.

Un 49-3 limité depuis la réforme de 2008

» » » L'article 49-3 a été utilisé à 82 reprises depuis 1958 aussi bien par la droite que par la gauche. La révision constitutionnelle de 2008 a cependant restreint son usage. Désormais, le Gouvernement ne peut y recourir que pour un seul projet ou une seule proposition de loi par session parlementaire. Toutefois, pour les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale, il n'y a pas de limitation.

Le saviez-vous ?

» » » Sous les républiques précédentes, cette responsabilité du Gouvernement pouvait être engagée à tout moment, à tout propos et sans procédure particulière. Les occasions de le renverser revenaient donc régulièrement. Ainsi, en 76 ans, la III^e et la IV^e Républiques ont compté pas moins de 130 gouvernements. Leur durée de vie moyenne était alors de 6 à 9 mois.

Nominations, « domaine réservé », quel contrôle ?

Un avis obligatoire des commissions pour les nominations

Le président de la République nomme, en Conseil des ministres, aux emplois ou fonctions particulièrement importantes pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation. Depuis la révision constitutionnelle de 2008, ces nominations sont soumises à l'avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée.

Qui peut se transformer en droit de veto

En effet, le président ne peut pas procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

Un « domaine réservé » plus contrôlé depuis 2008

L'expression désigne la politique extérieure et de défense conduite par le président de la République. Celle-ci est largement soustraite au contrôle parlementaire. Toutefois, depuis 2008, la Constitution prévoit que les assemblées sont rapidement informées par le Gouvernement de l'engagement des forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Elles peuvent en débattre, mais sans vote. Au-delà de quatre mois, la prolongation de l'intervention doit être autorisée par le Parlement ou, en dernier ressort, par l'Assemblée nationale.



De nombreuses nominations concernées

» » » Le contrôle parlementaire porte sur une cinquantaine de nominations. Il s'agit de celles des présidents d'autorités administratives indépendantes, telles le Conseil supérieur de l'audiovisuel, l'Autorité de la concurrence, la Haute Autorité de santé, le Défenseur des droits. Le contrôle s'exerce aussi sur la nomination des dirigeants d'entreprises ou d'organismes publics comme La Poste, EDF, la SNCF, la RATP ou le CNRS. Il s'applique enfin aux nominations des membres du Conseil constitutionnel et du Conseil supérieur de la magistrature par le président de la République et par les présidents des assemblées.

Qu'est-ce le « domaine réservé » ?

» » » Cette expression a été inventée en 1959 par Jacques Chaban-Delmas, alors président de l'Assemblée nationale, pour neutraliser les partisans de l'Algérie française au sein du mouvement gaulliste. Dans le « domaine réservé », qui comprenait alors l'Algérie, la Communauté, les Affaires étrangères et la Défense, c'est la décision du chef de l'État qui prédomine, les parlementaires doivent suivre.

Le contrôle du Parlement sur l'engagement français en Libye

» » » En mars 2011, les forces françaises ont été engagées, dans le cadre de la mise en œuvre de la résolution 1973 de l'ONU sur la Libye, pour protéger les populations civiles. Cette décision du Gouvernement a donné lieu à un débat au Parlement. En juillet 2011, la prolongation de cet engagement a été autorisée par un vote des députés et des sénateurs.

Qui évalue et contrôle les politiques publiques à l'Assemblée ?

Les commissions

Les huit commissions permanentes produisent des rapports dans leur domaine de compétence. Elles informent ainsi l'Assemblée et lui permettent d'exercer sa mission d'évaluation. Elles exercent aussi un contrôle direct par l'audition de membres du Gouvernement ou de personnalités. Les commissions d'enquête permettent, quant à elles, de réunir des informations sur un fait précis, la gestion d'un service public, d'une entreprise nationale ou des questions de sociétés. Elles sont créées spécialement à cet effet.

Des organes d'évaluation

Des missions d'information temporaires peuvent être créées sur des sujets spécifiques. L'Assemblée dispose également de sa propre délégation aux droits des femmes, ainsi qu'en commun avec le Sénat, de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et de la délégation au renseignement. Enfin, depuis 2009, le nouveau Comité d'évaluation et de contrôle joue un rôle central.

Les députés en séance

Une semaine de séance par mois est réservée en priorité à l'évaluation. Elle se traduit par des questions à un ministre avec un droit de réplique pour le questionneur, des débats sur un thème ou sur les rapports d'information, un débat sur le suivi de l'application des lois, une déclaration du Gouvernement avec débat.



Une activité considérable

- »»» Au cours de la législature 2007-2012, 487 rapports d'information et d'évaluation ont été publiés par les organes de l'Assemblée nationale. Certains ont pu déboucher sur des lois importantes. Ainsi, celle sur les armes à feu, adoptée en 2012, qui est directement issue des travaux d'une mission d'information de la commission des Lois.

Les questions au Gouvernement

- »»» C'est l'expression la plus médiatique du contrôle parlementaire. Deux séances de questions au Gouvernement, d'une heure chacune, sont organisées le mardi et le mercredi à l'Assemblée nationale. Elles sont retransmises à la télévision. Depuis 2009, les questions sont réparties à parts égales entre majorité et opposition. À l'occasion de ces séances, près de 4 000 questions au Gouvernement ont ainsi été posées au cours de la précédente législature (2007-2012).

L'assistance de la Cour des comptes

- »»» La Constitution prévoit que la Cour des comptes assiste les assemblées dans leur activité de contrôle de l'action du Gouvernement, de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale (article 47-2). C'est aussi le cas dans l'évaluation des politiques publiques.

Qu'est-ce que le Comité d'évaluation et de contrôle ?

Un nouvel organe pour une mission consacrée

La révision constitutionnelle de 2008 a explicitement consacré la fonction de contrôle du Parlement, auparavant reconnue de façon indirecte. Elle l'a placée sur le même plan que son rôle législatif (article 24). L'Assemblée a ensuite créé, en 2009, un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC).

Un rôle multiple

Il évalue les politiques dites transversales, dont le champ est plus large que celui d'une commission permanente (ex : politique de la ville, prévention de la délinquance). Il peut être amené à donner son avis sur une étude d'impact accompagnant un projet de loi. Il joue aussi un rôle de « tour de contrôle » de l'évaluation. Il peut ainsi recueillir les recommandations des missions d'information ou faire des propositions concernant l'ordre du jour de la semaine consacré au contrôle parlementaire.

Des méthodes de travail nouvelles

Ses travaux sont systématiquement conduits par deux co-rapporteurs, dont l'un appartient à l'opposition. Ils utilisent les moyens habituels des missions parlementaires d'information (auditions, déplacements sur le terrain...) et des outils spécifiques à l'évaluation (questionnaires, graphes d'objectifs), ainsi que le recours à des ressources externes (experts, consultants, études extérieures...). En juillet 2012, le CEC avait publié 18 rapports d'évaluation depuis sa création.

**Quelle est la composition du CEC ?**

» » » Le CEC compte 17 membres de droit, dont le président de l'Assemblée nationale qui le préside également, les présidents des 8 commissions permanentes, de la commission des Affaires européennes et des groupes parlementaires, le rapporteur général de la commission des Finances. S'y ajoutent 15 députés désignés par les groupes de manière à reproduire, au sein du CEC, la configuration politique de l'Assemblée nationale.

Quel est l'impact des rapports du CEC ?

» » » Les rapports du CEC sont discutés en séance publique, en présence du Gouvernement. Plusieurs de leurs recommandations ont été introduites dans des textes de loi par voie d'amendements, notamment dans la loi de finances rectificative pour 2011 sur la tarification des soins pour les bénéficiaires de l'Aide médicale d'État. Le rapport sur la mise en œuvre du principe de précaution, inscrit à l'article 5 de la Charte de l'environnement, de juin 2010 a débouché sur le vote d'une résolution parlementaire sur la question le 1^{er} février 2012.

Trop de rapports tuent le contrôle ?

» » » Le nombre de rapports d'évaluation et d'information publiés par l'Assemblée nationale est en progression constante. La priorité pour l'Assemblée nationale est désormais de s'assurer de la prise en compte effective par le ou les Gouvernements de ces recommandations qu'ils contiennent. D'où la nécessité de donner, dans les travaux et séances publiques consacrés à l'évaluation et au contrôle, une part plus importante au suivi de la mise en œuvre des recommandations.

Quel rôle pour les commissions d'enquête ?

Recueillir des éléments d'information

Les commissions d'enquête rassemblent des informations soit sur des faits précis (ex : la campagne de vaccination contre la grippe A en 2010), soit sur la gestion des entreprises nationales ou des services publics (ex : l'état des prisons, les dysfonctionnements de la justice dans l'affaire d'Outreau).

Grâce à des pouvoirs d'investigation importants

Le rapporteur de la commission bénéficie de pouvoirs d'enquête spécifiques, dits « sur pièces et sur place », pour obtenir tous les documents et informations facilitant sa mission. Toute personne convoquée par la commission est tenue de se présenter, au risque d'y être contrainte par la force publique. Elle est entendue sous serment. La commission peut décider si ses auditions seront publiques ou non.

Un statut contraignant

Ce statut a pour but d'éviter que les commissions d'enquête n'interviennent en concurrence du pouvoir exécutif ou de l'autorité judiciaire. Il est donc impossible d'en créer sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires en cours. Ces commissions sont créées par un vote de l'Assemblée nationale (ou du Sénat). Elles ont un caractère temporaire et disposent de 6 mois pour rendre leur rapport. Elles comptent au plus 30 députés désignés à la proportionnelle des groupes. Leur président ou leur rapporteur est de droit un député d'opposition.



Aux côtés des commissions d'enquêtes, les missions d'information

» » » Ces missions sont créées par la Conférence des présidents de façon temporaire, afin d'éclairer l'Assemblée, mais aussi l'opinion, sur de grands sujets de société. Parmi elles figuraient, pour la législature 2007-2012, les missions sur les questions mémorielles, le port du voile intégral, ou les toxicomanies. Leurs travaux débouchent souvent sur l'adoption de nouvelles mesures législatives. Il existe également des missions d'information créées par les commissions permanentes. Toutes ces missions disposent de pouvoirs d'investigation moins importants que les commissions d'enquête.

Des travaux rendus publics ou non ?

» » » Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont en principe publiques. Elles peuvent même être retransmises à la télévision. Cela a été le cas en 2006 pour la commission sur les dysfonctionnements de la justice dans l'affaire d'Outreau.

La commission peut, cependant, décider d'auditions à huis clos (ex : en 2011, la commission d'enquête sur le financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés). Les autres travaux de la commission, notamment ses délibérations, restent soumis à la règle du secret.

Des conséquences judiciaires possibles

Lors de leurs travaux, les commissions peuvent découvrir des faits délictueux. Elles doivent alors en saisir la justice en application du Code de procédure pénale. C'est ce qu'a fait, en 2003, la commission d'enquête sur la compagnie aérienne Air Lib, dont les dirigeants ont été condamnés en justice par la suite.

Les résolutions parlementaires, de quoi s'agit-il ?

Émettre une opinion

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent adopter des résolutions à caractère général. Il s'agit d'un acte par lequel une assemblée émet un avis sur un sujet déterminé. Au contraire d'une loi, une résolution ne définit pas de règle à respecter. Mais elle peut notamment permettre au Parlement de rappeler de grands principes sur une question importante (ex : la laïcité). Seuls les parlementaires peuvent déposer des propositions de résolution.

Une procédure très encadrée

À l'inverse des projets et propositions de loi, la proposition de résolution inscrite à l'ordre du jour est directement discutée en séance publique. Elle ne peut pas porter sur le même objet qu'une proposition de résolution antérieure déjà examinée au cours de la même session ordinaire. Après avoir été débattue, elle est mise aux voix, sans pouvoir être modifiée.

Des garanties pour le Gouvernement

Le Gouvernement doit être informé de tout projet de vote de résolution. Il peut ainsi déclarer une proposition de résolution irrecevable, avant son inscription à l'ordre du jour, s'il estime que son adoption engage sa responsabilité ou constitue une injonction à son égard.



Une pratique ancienne

» » » Avant 1958, les résolutions étaient une technique traditionnelle d'expression du Parlement. Leur adoption a pu conduire à la mise en cause de la responsabilité des Gouvernements et à leur chute sous la III^e et la IV^e Républiques. C'est pourquoi la Constitution de 1958, sans les interdire, en limita l'usage à des cas relevant principalement du fonctionnement interne des assemblées. Toutefois, depuis 1992, les assemblées pouvaient voter des résolutions sur des projets d'actes européens comportant des mesures relevant du domaine de la loi et émanant d'une institution de l'Union européenne. La réforme constitutionnelle de 2008 a rétabli un droit de résolution à caractère général et l'a strictement encadré.

Une alternative aux lois mémorielles ?

» » » Le nombre croissant de lois composées de dispositions purement déclaratives a milité en faveur d'un retour aux résolutions. La controverse autour des lois mémorielles exprimant un point de vue sur un fait historique (esclavage, génocide arménien...) a nourri le débat. Ainsi, en 2008, la mission d'information de l'Assemblée sur les questions mémorielles concluait à l'unanimité que les résolutions apparaissaient comme le meilleur support d'expression parlementaire sur l'histoire.

Quelle mise en œuvre depuis 2008 ?

» » » Parmi les résolutions adoptées, on peut citer celle du 31 mai 2011 sur l'attachement au respect des principes de laïcité, fondement du pacte républicain, et de liberté religieuse ou celle du 2 février 2012 sur le « Fabriqué en France ».

Quels droits pour l'opposition ?

Des droits prévus par la Constitution

Depuis 2008, la Constitution prévoit que les groupes parlementaires d'opposition, et les groupes minoritaires, bénéficient de « droits spécifiques » (article 51-1). Ils sont déterminés par les règlements des assemblées. Pour l'Assemblée nationale, c'est le Règlement révisé de 2009 qui les a définis.

Des pouvoirs importants dans l'élaboration de la loi

Un jour de séance par mois est réservé à l'opposition qui peut inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée les propositions de loi de son choix. Le nombre de textes discutés à son initiative a ainsi été multiplié par trois par rapport à la précédente législature (2002-2007). En cas de temps législatif programmé, l'opposition bénéficie de garanties sur la durée des débats et d'un temps de parole plus important.

Une co-responsabilité pour l'évaluation et le contrôle

Des postes de rapporteurs ou de président reviennent à l'opposition dans les organes d'évaluation et de contrôle (commissions d'enquête, Comité d'évaluation et de contrôle-CEC). Elle bénéficie d'une égalité de temps de parole lors des questions au Gouvernement et des débats publics consacrés à l'évaluation. Elle dispose d'un « droit de tirage » permettant qu'un débat sur la création d'une commission d'enquête soit inscrit d'office à l'ordre du jour. Plusieurs missions d'évaluation du CEC ont été engagées à son initiative.



Des commissions d'enquête à l'initiative de l'opposition

»»» Pour la première fois, sous la V^e République, l'opposition a pu obtenir la création de trois commissions d'enquête, sans que soit nécessaire l'accord de la majorité. Elles ont porté sur la spéculation financière, sur l'industrie ferroviaire et sur les emprunts dits « toxiques » des collectivités locales. Une fois par session, un groupe peut, ainsi, faire discuter une proposition de création d'une commission d'enquête, qui ne peut être rejetée qu'à une majorité qualifiée des 3/5^e des membres de l'Assemblée.

Des postes attribués de droit à l'opposition

»»» Le Règlement de l'Assemblée de mai 2009 prévoit l'attribution, à un élu de l'opposition, de la présidence de la commission des Finances et de celle de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée. En outre, la composition politique des instances décisionnelles de l'Assemblée – Bureau, bureaux des commissions, instances de contrôle (ex : CEC) – doit refléter celle de l'Assemblée.

Quels droits pour les groupes minoritaires ?

»»» Les groupes minoritaires sont les groupes les moins nombreux de la majorité ou ceux qui ne se situent ni dans l'opposition ni dans la majorité. Ils bénéficient eux aussi de « droits spécifiques » : séances réservées à l'examen de leurs propositions de loi, droit de tirage pour la création de commissions d'enquête et de missions d'évaluation.

Quels liens entre l'Assemblée et l'Union européenne ?

L'Assemblée participe à l'élaboration de la loi européenne

Le Gouvernement est ainsi obligé de soumettre à l'Assemblée nationale, comme au Sénat, tout projet ou proposition d'acte émanant de l'Union Européenne (UE) (article 88-4 de la Constitution). L'Assemblée peut voter des résolutions européennes sur ces textes. Si le Gouvernement n'est pas lié par la position du Parlement, ces résolutions n'en ont pas moins une portée politique.

Une nouvelle commission des Affaires européennes

La révision constitutionnelle de 2008 a prévu la création d'une commission chargée des affaires européennes. Cette nouvelle commission, depuis sa mise en place en 2009, examine les textes européens en liaison avec les commissions permanentes concernées. Elle apporte aussi un éclairage européen sur les projets et propositions de loi nationale portant sur un domaine couvert par l'UE.

L'Assemblée veille au respect du principe de subsidiarité

Les parlements nationaux sont chargés, depuis 2009 par le traité de Lisbonne, de veiller au respect du principe de subsidiarité. L'Assemblée peut, si elle juge qu'il n'est pas respecté, émettre un avis motivé. Elle peut également déposer un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen qui violerait ce principe.



La commission des Affaires européennes

»»» C'est la véritable « vigie » européenne de l'Assemblée nationale. Elle est composée de 48 députés désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes. Elle exerce, au service des députés, une mission centrale d'information et de contrôle des travaux conduits par les institutions européennes. Elle a succédé, avec des pouvoirs élargis, à la délégation parlementaire pour l'Union européenne qui existait depuis 1979.

L'Europe au Palais-Bourbon

»»» Un débat en séance publique est systématiquement organisé à l'Assemblée nationale avant chaque réunion du Conseil européen réunissant les chefs d'État et de gouvernement. Par ailleurs, a été créé en 2009, à proximité immédiate de l'hémicycle, un espace multimédia baptisé Euromédia. Il permet aux députés de suivre en direct les travaux du Parlement européen et les principaux événements de l'actualité des institutions de l'UE.

Le saviez-vous ?

»»» Le principe de subsidiarité a été formulé initialement par la doctrine de l'Église au Moyen Âge, puis repris par son droit canonique. Dans le cadre de l'Union, ce principe s'applique aux questions relevant d'une compétence partagée entre les États membres et l'UE. Il implique que l'Union n'intervienne que dans les cas où les États membres ne peuvent remplir, que de manière moins efficace qu'elle, les objectifs de l'action envisagée.

Quel rôle pour la diplomatie parlementaire ?

Des missions classiques

L'Assemblée nationale vote les lois autorisant la ratification des traités internationaux négociés par le pouvoir exécutif (président de la République et/ou Gouvernement). Elle contrôle la politique étrangère du Gouvernement et vote les crédits affectés à l'action internationale de l'État. La commission des Affaires étrangères est l'élément central de l'activité internationale de l'Assemblée.

L'établissement de liens internationaux

L'Assemblée nationale participe aux travaux d'assemblées parlementaires internationales, comme celle du Conseil de l'Europe, de l'OTAN, de la Francophonie... Elle met en œuvre des actions de coopération interparlementaire en organisant des rencontres de représentants de parlements de différents pays. Elle établit des relations avec les parlementaires étrangers grâce aux groupes d'amitié.

Un rôle important pour le président de l'Assemblée

Il reçoit de nombreux hôtes étrangers : chefs d'État ou de Gouvernement, présidents d'assemblée, dirigeants d'organisations internationales ou ambassadeurs en poste à Paris. Il peut convier certains d'entre eux à s'exprimer dans l'hémicycle. Il peut être chargé par l'exécutif de représenter la France pour différentes missions à l'étranger, mais aussi prendre des initiatives propres dans le domaine des relations internationales.

**Promouvoir la démocratie**

» » » Les députés peuvent être amenés à participer à des missions d'observation d'élections dans un pays étranger, à la demande des autorités de ce pays, dans le cadre d'accord avec la France ou sous l'égide d'organisations internationales comme l'ONU, l'Union européenne ou le Conseil de l'Europe. Il s'agit souvent de pays qui accèdent à la démocratie et tiennent leurs premières élections libres. Depuis 1990, les députés français ont, ainsi, participé à près de 200 missions de cette nature, notamment au Kosovo ou en Irak.

Qu'est-ce qu'un groupe d'amitié ?

» » » Il regroupe des députés portant un intérêt particulier à un pays. Sa principale activité consiste à tisser des liens avec les parlementaires étrangers, en organisant des missions auprès des parlements homologues et la réception de délégations étrangères à l'Assemblée nationale. Un groupe d'amitié peut auditionner à l'Assemblée diverses personnalités : ambassadeur du pays ami, diplomates, universitaires, journalistes et spécialistes de la géopolitique, de l'économie ou de la culture du pays. L'assemblée comptait, au cours de la XIII^e législature, 165 groupes d'amitié, tel le groupe d'amitié France-Allemagne qui est le plus actif.

Le saviez-vous ?

» » » Le président américain Woodrow Wilson a été le premier chef d'État étranger à s'exprimer, le 3 février 1919, dans l'hémicycle du Palais-Bourbon. Les relations historiques entre la France et les États-Unis venaient d'être confortées par l'alliance entre les deux pays pendant la Première Guerre mondiale.

Quels rapports entre l'Assemblée et le président de la République ?

Des rapports limités par la Constitution...

Celle-ci prévoit qu'il peut adresser un message aux assemblées. Depuis la révision de 2008, il peut s'exprimer devant le Parlement réuni en Congrès. Il ouvre et met fin aux sessions extraordinaires du Parlement. Il promulgue la loi votée par les députés et les sénateurs. Le cas échéant, il peut demander qu'elle fasse l'objet d'une nouvelle délibération. Le président n'est pas responsable devant le Parlement, sauf en cas de manquement à ses devoirs incompatible avec l'exercice de son mandat. Il peut alors être destitué par le Parlement réuni en Haute Cour.

...qui varient en fonction des majorités politiques

Sous la V^e République, le chef de l'État ne peut exercer un rôle prééminent dans la vie politique que s'il bénéficie du soutien d'une majorité à l'Assemblée nationale. À l'exception du « domaine réservé », ses pouvoirs sont, en effet, considérablement diminués en cas de cohabitation avec un Premier ministre issu d'une majorité politiquement adverse.

L'arme présidentielle de la dissolution

Le président bénéficie d'une prérogative majeure en cas de désaccord avec l'Assemblée, de crise politique grave ou en toute autre situation. Il peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées, dissoudre l'Assemblée nationale. De nouvelles élections législatives sont alors organisées dans les 20 à 40 jours suivants.

**En cas de danger majeur pour le pays ?**

»»» En cas de menace grave et immédiate sur les institutions, l'indépendance ou le territoire national, le chef de l'État dispose de pouvoirs exceptionnels, aussi appelés pouvoirs de crise (article 16). Il prend alors toutes les mesures exigées par les circonstances, y compris dans le domaine de la loi. Le Parlement se réunit de plein droit et l'Assemblée nationale ne peut pas être dissoute. Ces pouvoirs de crise n'ont été appliqués qu'une seule fois, entre avril et septembre 1961, lors du « putsch des généraux » en Algérie.

Qu'est-ce que la Haute Cour ?

»»» La Haute Cour est formée de l'ensemble des membres du Parlement, députés et sénateurs. Depuis la révision du 23 février 2007, elle peut destituer le président de la République en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. Elle se réunit sur proposition de l'Assemblée ou du Sénat. Cette proposition doit ensuite être approuvée par l'autre assemblée. Elle est présidée par le président de l'Assemblée nationale. La Haute Cour doit se prononcer dans un délai d'un mois. La majorité des deux tiers de ses membres est nécessaire pour prononcer la destitution du président.

Le saviez-vous ?

»»» Depuis 1958, le président de la République a dissout l'Assemblée nationale à cinq reprises : le général de Gaulle deux fois en 1962 et 1968, François Mitterrand à deux reprises également, en 1981 et 1988, et Jacques Chirac en 1997. Seule cette dernière s'est soldée par une défaite politique législative du président.

Assemblée nationale et Congrès du Parlement : quelles différences ?

La réunion des deux assemblées

Le Congrès du Parlement réunit l'ensemble des députés et sénateurs. Il est présidé par le président de l'Assemblée nationale. Le Congrès n'exerce pas de prérogatives dans le domaine législatif ordinaire. La Constitution prévoit sa convocation par le président de la République dans deux occasions distinctes bien définies.

Pour réviser la Constitution

Lorsqu'un projet de révision de la Constitution a été adopté dans les mêmes termes à l'Assemblée et au Sénat, le président peut choisir de le faire approuver soit par les Français par référendum, soit par les deux chambres du Parlement, réunies en Congrès. Depuis 1958, 21 révisions sur 24 ont été approuvées par le Congrès.

Pour entendre le président et autoriser une adhésion à l'UE

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, le président de la République peut prendre la parole devant le Parlement réuni en Congrès à cet effet. Sa déclaration peut donner lieu à un débat sans vote en dehors de sa présence. Cette possibilité a été mise en œuvre une seule fois, le 22 juin 2009. Depuis 2008 également, le Congrès peut adopter un projet de loi autorisant l'adhésion d'un État à l'Union européenne.



Où se tient le Congrès ?

» » » Le Congrès siège dans l'hémicycle situé dans l'aile du Midi du château de Versailles, capable d'accueillir plus de 1 000 parlementaires. Depuis la III^e République, les deux chambres du Parlement s'y réunissent d'abord sous le nom d'Assemblée nationale avant 1946, puis de Parlement jusqu'en 1958 et de Congrès ensuite. Le 10 juillet 1940, l'invasion du pays a, néanmoins, contraint les parlementaires des deux chambres à se réunir à Vichy pour discuter de l'attribution des pleins pouvoirs constituant au maréchal Pétain. 80 parlementaires ont refusé d'approuver cette révision constitutionnelle dont ils pensaient, avec raison, qu'elle risquait de remettre en cause la République.

Quelle majorité au Congrès ?

» » » Un texte de révision de la Constitution n'est considéré comme approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés des membres du Congrès. Lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, cette majorité, dite qualifiée, n'a été dépassée que de deux voix, dont celle du président du Congrès.

Le saviez-vous ?

» » » Sous la III^e et la IV^e Républiques, les deux assemblées se réunissaient ensemble également, à Versailles, pour élire le président de la République. En 1953, 13 tours de scrutin ont été nécessaires pour désigner René Coty.

@ vous la parole

»»» *Quelle est la différence entre le palais Bourbon et l'hôtel de Lassay?*

««« Le palais Bourbon est le lieu où siège l'Assemblée nationale. L'hôtel de Lassay est la résidence de son président.

Les deux bâtiments ont été édifiés simultanément entre 1722 et 1728 sur des terrains appartenant à la duchesse de Bourbon, fille naturelle de Louis XIV. Les travaux ont été dirigés par le marquis de Lassay, ami de la duchesse de Bourbon. Celle-ci avait souhaité lui céder le terrain sur lequel a été construit l'hôtel de Lassay.

Propriété du prince de Condé à la fin du XVIII^e siècle, les deux palais ont été confisqués pendant la Révolution, le palais Bourbon devenant, en 1798, le siège de l'assemblée. Il l'est resté depuis lors. L'hôtel de Lassay est définitivement devenu la résidence du président de l'assemblée en 1843.

D'abord rattachés par une galerie de bois, les deux bâtiments ont été définitivement reliés l'un à l'autre par la construction, en 1848, d'une galerie des fêtes majestueuse. Dans le même temps, l'hôtel de Lassay était surélevé d'un étage. Des transformations importantes ont alors également été réalisées à l'intérieur du palais Bourbon pour donner aux lieux leur physionomie actuelle, en particulier la décoration des plafonds de la bibliothèque et de l'un des salons par Eugène Delacroix. Auparavant, la façade originelle du palais Bourbon, imitation du Grand Trianon, avait été entièrement refaite sous le Premier Empire (1804-1815). Elle a été remplacée par un péristyle de douze colonnes, monument dans le style néo-classique, qui semblait mieux convenir au siège d'une assemblée parlementaire et qui faisait le pendant à la façade de l'église de la Madeleine, de l'autre côté de la Seine.

Au XX^e siècle, ce sont principalement des travaux d'aménagement interne qui ont été réalisés à l'intérieur de l'Assemblée. Parallèlement, afin d'assurer aux commissions et aux députés de véritables espaces de travail, plusieurs immeubles ont été construits, acquis ou loués à proximité de l'Assemblée. Au total, le palais Bourbon et ses annexes occupent aujourd'hui une superficie de 124 000 m². Trois mille personnes, dont 577 députés, 1 300 fonctionnaires et plus d'un millier de collaborateurs, y travaillent.

››› Pourquoi l'Assemblée s'est-elle appelée Chambre des députés sous la III^e République?

«««« Dans l'histoire constitutionnelle de la France depuis 1789, la sémantique a, comme toujours en politique, toute son importance. Le nom donné au pouvoir législatif a varié au fil du temps et des régimes politiques. Le nom d'Assemblée nationale, auquel les républicains sont attachés depuis la Révolution française, a été repris par la II^e, la IV^e et la V^e Républiques. Celui de Corps législatif était utilisé sous le Premier et le Second Empire. Choisi sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, le nom de Chambre des députés a, ensuite, été inscrit dans les lois constitutionnelles de 1875, fruit d'un compromis entre les monarchistes et les républicains, qui ont établi la III^e République.

››› Les dernières élections législatives ont-elles fait progresser la parité hommes-femmes?

«««« 155 femmes siègent désormais au sein de l'Assemblée nationale. Elles étaient 54 sous la XI^e législature (1997-2002), 76 sous la XII^e législature (2002-2007) et 109 sous la XIII^e législature (2007-2012).

Cette progression est d'abord le résultat des dispositifs contraignants adoptés depuis une dizaine d'années pour favoriser la parité en politique.

La Constitution a, en effet, été révisée en 1999 pour permettre d'imposer des règles destinées à encourager la parité au sein des assemblées locales et législatives.

La loi du 6 juin 2000 a fixé une parité obligatoire des candidatures pour les scrutins de liste, avec alternance des candidats de chaque sexe sur les listes. L'alternance homme-femme est stricte pour les élections à un tour, comme les élections sénatoriales dans les départements où sont élus au moins 4 sénateurs, et par tranche de six, c'est-à-dire trois hommes et trois femmes dans un ordre à déterminer, pour les élections à deux tours, telles que les élections municipales.

Pour les élections législatives, qui se tiennent au scrutin uninominal, la loi de 2000 a prévu des pénalités financières, renforcées en 2007, pour les partis politiques qui ne présentent pas 50 % de candidats de chaque sexe.

La progression de la parité à l'Assemblée nationale a, aussi, été favorisée par les dispositions de la loi du 31 janvier 2007. Celle-ci a prévu l'application de la parité pour l'élection des adjoints au maire, ainsi que celle des vice-présidents des conseils régionaux. L'exercice de fonctions importantes au sein des conseils municipaux et régionaux a permis l'émergence d'une génération d'élues locales, candidates potentielles aux élections législatives ensuite.

››› Existe-t-il un portrait sociologique type des députés (catégorie socioprofessionnelle, âge,...)?

«««« Sous la XIV^e législature, l'âge moyen du député élu en juin 2012 est de 54,5 ans. La plus jeune députée élue est âgée de 22 ans, le doyen de l'Assemblée de 76 ans. C'est lui qui a présidé, comme traditionnellement, la séance inaugurale de la nouvelle législature. 217 députés ont été élus pour la première fois en 2012. 438 députés exercent un ou plusieurs mandats locaux, dont 250 un mandat de maire.

Les catégories professionnelles les plus représentées sur les bancs de l'Assemblée sont les cadres et les ingénieurs (115), les fonctionnaires (114) et les enseignants (58), les professions libérales (92), dont les avocats (38) et les médecins (22).

››› Comment s'organise une semaine pour un député?

«««« En session ordinaire, l'Assemblée nationale siège les mardi, mercredi et jeudi, comme le prévoit son Règlement. Elle peut éventuellement siéger les lundi et vendredi, voire le week-end, à la demande du Gouvernement ou à l'initiative de la Conférence des présidents, si l'examen d'un texte le nécessite.

Le mardi matin est traditionnellement réservé aux réunions des groupes politiques. Le mardi après-midi, après la séance des questions au Gouvernement, commence l'examen du texte inscrit à l'ordre du jour. Il peut se poursuivre en séance de nuit à partir de 21h30. Les commissions permanentes siègent le mercredi matin. Les députés sont tenus d'être présents en commission, sous peine de faire l'objet de sanctions financières pour absentéisme. Après une nouvelle séance de questions au

Gouvernement, l'Assemblée reprend l'examen des textes en discussion le mercredi après-midi, puis le mercredi soir. Enfin, trois séances se tiennent le jeudi matin, après-midi et soir.

Au cours de ces trois jours, les députés peuvent également rencontrer différents interlocuteurs : ministres ou hauts fonctionnaires, pour faire avancer les dossiers de leurs circonscriptions, responsables professionnels ou agents socio-économiques intervenant notamment sur les questions que suit plus le député (emploi, éducation, agriculture, défense, etc.).

Les autres jours de la semaine, les députés sont dans leurs circonscriptions pour rencontrer les citoyens qui les sollicitent, travaillent sur les dossiers locaux et ils participent à différentes manifestations locales.

››› *Combien de lois sont censurées chaque année par le Conseil constitutionnel? Quels sont les motifs les plus courants de censure?*

«««« Chaque année, en moyenne, une vingtaine de textes, adoptés par le Parlement sont déférés au Conseil constitutionnel, le plus souvent à l'initiative des parlementaires de l'opposition. Ces textes peuvent faire l'objet d'une censure partielle du Conseil portant sur certaines de leurs dispositions. Ils font plus rarement l'objet d'une censure intégrale, quand ce sont des textes assez courts.

Le contrôle du Conseil constitutionnel porte sur le non-respect des dispositions de la Constitution, mais aussi des principes inscrits dans son préambule. Ce préambule reprend la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les principes politiques, économiques et sociaux « particulièrement nécessaires à notre temps » fixés dans le préambule de la Constitution de 1946, la Charte de l'environnement. Il fait également référence aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

››› *Quels sont les liens entre l'Assemblée et la chaîne de télévision LCP?*

«««« La Chaîne Parlementaire – Assemblée nationale (LCP-AN) a été créée par la loi du 30 novembre 1999 pour remplir

une mission de service public d'information et de pédagogie à destination des citoyens sur la vie publique, au moyen de programmes parlementaires, éducatifs et civiques. Disponible sur la TNT et sur le câble, elle diffuse aussi bien les débats parlementaires en direct ou en différé que des magazines de reportages ou de plateaux sur le travail parlementaire. LCP-AN dispose d'une rédaction d'une quinzaine de journalistes et bénéficie d'installations techniques (régies, studio) mises en place par l'Assemblée nationale.

Constituée sous forme d'une société commerciale de droit privé, dont le capital est intégralement détenu par l'Assemblée nationale, LCP-AN est liée à l'Assemblée par une convention qui fixe, notamment, la dotation financière dont elle bénéficie. LCP-AN jouit, de par la loi, d'une indépendance éditoriale dont sont garants son président et son conseil d'administration, qui comprend des représentants de chaque groupe parlementaire. Son président est nommé pour trois ans par le Bureau de l'Assemblée nationale sur proposition du président de l'Assemblée. Le Bureau de l'Assemblée nationale veille à ce que LCP-AN respecte la réglementation applicable en matière de chaîne de télévision thématique et réponde à l'exigence d'impartialité des programmes posée par la loi.

››› À quels travaux de l'Assemblée les citoyens peuvent-ils assister?

«««« La Constitution dispose que les séances des deux assemblées sont publiques. Toute personne peut accéder aux tribunes de l'Assemblée nationale dans la limite des places disponibles. Pour être admis dans les tribunes, le public doit porter une tenue correcte. Il se tient assis, découvert et en silence. Les séances sont également retransmises en permanence sur Internet.

Pour ce qui est des commissions permanentes, le bureau de celles-ci décide de l'organisation de la publicité de leurs travaux par les moyens de son choix. Ces travaux, en particulier les auditions de ministres ou de toute autre personnalité, peuvent être ouverts à la presse ou au public. Ils peuvent aussi faire l'objet d'enregistrements audiovisuels, voire d'une retransmission en direct sur la chaîne parlementaire.

Bibliographie et sitothèque

► **Bernard Accoyer,**

Un homme politique peut-il dire toute la vérité?, JC Lattès, 2011.

(préface) *Si le palais Bourbon m'était conté*, Éditions du moment, mai 2011.

« Parlement renforcé, V^e République confortée », *Commentaire*, n° 131, automne 2010.

« L'apport de l'Assemblée nationale à la préparation de la révision constitutionnelle », dans Dominique Chagnollaud (dir.), *Les 50 ans de la Constitution 1958-2008*, Lexis Nexis, 2008.

► **Edward Arkwright et alii,**

Les institutions de la France, coll. Découverte de la vie publique, La Documentation française, 2010.

► **Édouard Balladur,**

Une V^e République plus démocratique, rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, Fayard - La Documentation Française, 2008.

► **Francis Hamon,**

« La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : quelle modernisation pour les institutions », *Regards sur l'actualité* n° 344, La Documentation française, octobre 2008.

► **Pascal Jan,**

Les assemblées parlementaires françaises, coll. Les Études, La Documentation française, 2011.

« Un Parlement modernisé et renforcé », *Regards sur l'actualité* n° 354, La Documentation française, octobre 2009.

► **«La V^e République, évolution et débats»,**

Cahiers français n° 332, La Documentation française, mai-juin 2006.

- ▶ **« Constitution française du 4 octobre 1958 après la révision de juillet 2008 »,**
coll. Documents d'études n° 104, La Documentation française, juillet 2011.
- ▶ **Site de l'Assemblée nationale**
<http://www.assemblee-nationale.fr/>
- ▶ **Site du Conseil constitutionnel**
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/>
- ▶ **Le portail d'information citoyenne vie publique**
<http://www.vie-publique.fr/>

Collection Doc' en poche

SÉRIE « ENTREZ DANS L'ACTU »

1. Parlons nucléaire en 30 questions
de Paul Reuss
2. Parlons impôts en 30 questions
de Jean-Marie Monnier
3. Parlons immigration en 30 questions
de François Héran
4. France 2012, les données clés du débat présidentiel
des rédacteurs de la Documentation française
5. Le président de la République en 30 questions
d'Isabelle Flahault et Philippe Tronquoy
6. Parlons sécurité en 30 questions
d'Éric Heilmann
7. Parlons mondialisation en 30 questions
d'Eddy Fougier
8. Parlons école en 30 questions
de Georges Felouzis
9. L'Assemblée nationale en 30 questions
de Bernard Accoyer
10. Parlons Europe en 30 questions
de David Siritzky
13. Parlons dette en 30 questions
de Jean-Marie Monnier
À paraître en mars 2013
14. Parlons jeunesse en 30 questions
d'Olivier Galland
À paraître en mars 2013

SÉRIE « PLACE AU DÉBAT »

11. Retraites : quelle nouvelle réforme ?
d'Antoine Rémond
12. La France, bonne élève du développement durable ?
de Robin Degron
15. L'industrie française décroche-t-elle ?
de Pierre-Noël Giraud et Thierry Weil
À paraître en mars 2013
16. Les classes moyennes
de Serge Bosc
À paraître en mars 2013

SÉRIE « REGARD D'EXPERT »

17. Le vote populiste en Europe
À paraître en mars 2013
18. Les politiques éducatives en France
À paraître en mars 2013
19. La face cachée de Harvard
À paraître en mars 2013