



DROIT CONSTITUTIONNEL

Licence administration publique

Année 2017/2018

**Cours de M. Maxence Christelle
Chargé de travaux dirigés M. Raphaël Brett**

Séance n° 9 : Le Parlement (1) – Statut et missions¹

- Document n° 1 : Constitution de la Ve République (extrait)
- Document n° 2 : M. Ameller, *L'Assemblée Nationale*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1994, p. 83-91 (extraits).
- Document n° 3 : J.-F. Kerléo, « Les dispositions relatives aux élus et aux membres du gouvernement », *AJDA*, 2017, n° 39, p. 2246 et s. (extrait).

¹ Lors de cette séance, nous n'évoquerons pas la mission principale du Parlement, à savoir le vote de la loi. Celle-ci fera l'objet d'une séance particulière, la semaine prochaine.

Document n° 1 : Constitution de la Ve République (extrait)

Titre IV. Le Parlement

Art. 24. - Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.

Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Art. 25. - Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.

Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.

Art. 26. - Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.

L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus.

Art. 27. - Tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des membres du Parlement est personnel. La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

Art. 28. - Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence

le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.
Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance. Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée.

Art. 29. - Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier Ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée Nationale, sur un ordre du jour déterminé.

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée Nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion.

Le Premier Ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

Art. 30. - Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République.

Art. 31. - Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent.

Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement.

Art. 32. - Le Président de l'Assemblée Nationale est élu pour la durée de la législature. Le Président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel.

Art. 33. - Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel.

Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier Ministre ou d'un dixième de ses membres.

Document n° 2 : M. Ameller, *L'Assemblée Nationale*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1994, pp. 83-91 (extraits).

« [...] L'emploi de la motion de censure ne peut revêtir qu'une portée symbolique, sauf dans l'hypothèse où il n'existerait pas de véritable majorité à l'Assemblée. Mais, même dans ce cas, les conditions requises pour l'adoption sont si difficiles à réunir qu'une seule motion a pu être adoptée durant toute l'histoire de la Ve République. La motion de censure permet cependant à l'opposition de choisir librement son moment pour faire connaître publiquement son rejet de la politique gouvernementale et ses propres options. Tel était, jadis, le rôle de l'interpellation, procédure classique du régime parlementaire, et d'une efficacité redoutable. Après avoir fait les beaux jours de la IVe République, elle ne figure plus aujourd'hui, dans le Règlement de l'Assemblée, qu'au titre de vestige d'un temps révolu, car elle ne peut être utilisée qu'assortie du dépôt d'une motion de censure. Devenue inutile en droit, elle a disparu

en fait. Pour la remplacer et conserver la richesse du débat parlementaire, qui suppose qu'une place importante soit accordée aux interventions de l'opposition, il a fallu trouver d'autres formules d'information et de contrôle. La Constitution et le Règlement en ont prévu quelques-unes et l'imagination des acteurs politiques en a rajouté d'autres. Lorsque le gouvernement souhaite apporter des informations à l'Assemblée sans mettre en jeu sa responsabilité, il procède par voie de déclarations, avec ou sans débat, et de communications.

Aucun vote ne peut avoir lieu, ce qui en réduit l'intérêt et les transforme quelquefois en exercices de style. S'il y a débat, il est organisé par la Conférence des présidents. Le président Philippe Séguin a estimé, dès sa prise de fonction, que le gouvernement se devait de rendre compte régulièrement de son action plutôt que de voir évoquer les problèmes sensibles par des voies détournées. Il a obtenu l'accord du Premier ministre pour que, chaque mardi après-midi, en début de séance, un membre du gouvernement vienne faire une communication. Le thème en est dévoilé la veille. Chaque groupe dispose de cinq minutes pour répliquer. Après une éventuelle réponse du ministre, le débat est clos en moins d'une heure. Il permet ainsi à l'Assemblée de ne pas être tenue à l'écart des événements nationaux ou internationaux en cours. Ce système ingénieux, qui n'a pas encore donné toute sa mesure, complète la procédure traditionnelle des questions, prérogative des députés consacrée par la Constitution de 1958, qui lui réserve une séance par semaine.

Ce moyen d'information classique a connu un enrichissement qui a échappé à la vigilance du Conseil constitutionnel. Plusieurs avancées ont en effet été réalisées de manière consensuelle, sans modification du Règlement. Les questions orales sans débat occupent une matinée par semaine. Pour obtenir une meilleure présence des députés comme des ministres compétents, la Conférence des présidents les a fait passer du vendredi matin au jeudi matin. Les résultats de ce changement ne sont pas probants car trop de réponses sont encore fournies par le ministre chargé des relations avec l'Assemblée, suppléant les ministres compétents absents [...]. Les questions posées sont librement choisies par les groupes. Elles sont communiquées au gouvernement deux jours avant leur passage en séance. Les questions orales avec débat figurent dans le Règlement de l'Assemblée pour mémoire : aucune n'a été inscrite à l'ordre du jour depuis 1978.

Les 'questions d'actualité' – une création décevante de 1969 – ont été remplacées en 1974 par les questions au gouvernement. L'idée de cette procédure, lancée par le président Giscard d'Estaing, a été mise en oeuvre de façon pragmatique par le président Edgar Faure et la Conférence des présidents. Plusieurs fois remaniée, elle donne, tous les mercredis après-midi de session, grâce à la télévision depuis 1981, une image controversée de l'Assemblée au travail. Elle a été relancée, dès le début de la Xe législature, sous la férule du président Philippe Séguin, qui a voulu rendre aux questions leur caractère spontané et a réussi à accélérer les échanges au point que le nombre des questions a été multiplié par trois, à la satisfaction générale. La répartition du temps de parole avantage l'opposition, ce qui devrait être toujours de règle en matière de contrôle [...].

Les questions-crible, imaginées par le président Fabius pour soumettre à la question un ministre pendant une heure, chaque jeudi de la session de printemps, n'ont pas été maintenues sous la Xe législature. La communication du mardi, sur un thème précis,

lui a été préférée. Les questions écrites offrent également aux députés un moyen privilégié d'information. Plus de 10000 sont posées chaque année. Les réponses des ministres, qui se font souvent attendre, contiennent une mine de renseignements incomparable que l'on peut trouver, chaque semaine de la session, dans un fascicule spécial du Journal officiel.

L'information de l'Assemblée peut provenir également du travail des commissions permanentes, qui procèdent à de nombreuses auditions de personnalités les plus diverses et organisent des missions d'études, en France et à l'étranger. Une des innovations les plus intéressantes en ce domaine consiste à associer plusieurs commissions sur un même thème de recherche. La dernière mission en date, commune à l'ensemble des commissions, concerne l'aménagement du temps de travail. Leurs conclusions sont publiées dans des rapports pouvant servir de base à une modification de la législation. Au sein des commissions, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances tiennent un rôle particulier car ils sont dotés, d'une façon permanente, du pouvoir de contrôler, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget. Le résultat de leurs investigations figure dans les rapports publiés au nom de la commission.

Utilisée à bon escient, c'est sans nul doute la procédure de la commission d'enquête qui devrait être la plus efficace en matière de contrôle. Encore faudrait-il qu'elle puisse être mise plus fréquemment à la disposition de l'opposition. Tel n'est pas encore le cas mais de gros efforts ont été faits en ce sens depuis l'origine ; en unifiant commission d'enquête et commission de contrôle ; en portant la durée des travaux d'une commission de quatre à six mois ; en la composant à la représentation proportionnelle plutôt qu'en employant la méthode légale du scrutin majoritaire, finalement supprimée en 1991 ; en levant, sous certaines conditions, la règle du secret pour les auditions ; en établissant le principe de la publication du rapport ; en accordant, de façon consensuelle, à chaque groupe, un 'droit de tirage' lui permettant de faire inscrire à l'ordre du jour une proposition de création d'une telle commission, au moins une fois par an. Cette voie, ouverte par le président Fabius, mériterait d'être poursuivie jusqu'à la possibilité pour les groupes de l'opposition d'obtenir directement la création d'une commission sur le sujet de leur choix.

Encore convient-il de rappeler que les commissions d'enquête sont prévues pour examiner des 'faits' déterminés en utilisant des pouvoirs particuliers et non pour ouvrir des débats sur des thèmes d'étude. Cette dernière tâche devrait être dévolue de préférence aux missions d'information des commissions, qui n'ont pas de contrainte de délai, ni de secret à respecter, ni d'avis à demander au garde des Sceaux, ni de serment à présenter. Une multiplication des commissions d'enquêtes aboutirait à un dévoiement de la procédure et nuirait beaucoup à son efficacité. Pour exercer un contrôle permanent dans certains secteurs, l'Assemblée, de concert avec le Sénat, a eu recours à la création de délégations parlementaires. Ce sont des organes à effectif réduit, composés à la représentation proportionnelle, qui sont chargés de suivre certaines affaires et d'informer l'Assemblée par la publication de rapports. Une délégation a été instituée en 1979 pour les problèmes démographiques, une autre pour la planification en 1982. Deux autres délégations ont une très grande activité : la délégation pour les Communautés européennes et l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques [...].

L'Assemblée est représentée dans une multitude d'organismes administratifs, économiques, sociaux, culturels, qui couvrent l'ensemble de l'activité nationale. Les députés qui y sont délégués sont censés faire rapport au moins une fois par an devant la commission compétente. Il n'est pas sûr que cette disposition soit scrupuleusement respectée pour les 84 organismes extra-parlementaires en cause qui vont du Comité consultatif du fond national des abattoirs à la Caisse des dépôts et consignations.

Au titre du contrôle exercé par l'Assemblée sur l'Exécutif, figure enfin le pouvoir juridictionnel attribué par la Constitution aux parlementaires, tant à l'égard du chef de l'Etat que des membres du gouvernement. À la suite de la révision du 19 juillet 1993 provoquée par l'affaire du sang contaminé, l'Assemblée est appelée à nommer, comme le Sénat : 12 juges titulaires et 6 juges suppléants pour la Haute Cour de justice chargée de juger le président de la République, en cas de haute trahison ; 6 juges titulaires et 6 juges suppléants pour la Cour de Justice de la République compétente à l'égard des membres du gouvernement ayant commis un crime ou un délit dans l'exercice de leurs fonctions [...] ».

Document n° 3 : J.-F. Kerléo, « Les dispositions relatives aux élus et aux membres du gouvernement », *AJDA*, 2017, n° 39, p. 2246 et s. (extrait) :

Interdiction et suppression sont les maîtres-mots d'une réforme législative adoptée, une fois encore, en réaction à un scandale politique qui a entaché l'élection présidentielle du mois de mai dernier. Loin d'être polarisées sur le seul statut des collaborateurs parlementaires dont les insuffisances ont été mises en lumière par « l'affaire Fillon », les lois organique (n° 2017-1338) et ordinaire (n° 2017-1339) du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique balaient plus large, en complétant les dispositifs de prévention des conflits d'intérêts et en s'attaquant au financement de la vie politique.

Premières lois du quinquennat Macron, ces textes ont été adoptés en procédure accélérée après un accord de la commission mixte paritaire pour la loi ordinaire et en dernière lecture à l'Assemblée nationale pour la loi organique, à propos de laquelle un désaccord persistait sur la réserve parlementaire. Loin d'être le signe d'un intérêt de la nouvelle majorité pour la déontologie, la rapidité d'adoption des textes et leur modification à la marge par l'Assemblée qui s'est opposée à toutes les avancées proposées par le Sénat (plusieurs députés de l'opposition s'en sont d'ailleurs émus, v. les propos de Olivier Dussopt et Charles de Courson notamment) marquent plutôt la volonté de se débarrasser d'une réforme, surtout désirée par François Bayrou, en limitant les débats et en réduisant les modifications des textes. Cette hâte se ressent d'ailleurs dans le contenu des lois dont on peine à voir comment certains dispositifs vont pouvoir être mis en œuvre.

Depuis « l'affaire Cahuzac », on assiste à une avalanche de textes en matière de déontologie. Dans le prolongement des lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique (J. Benetti, Les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, *AJDA* 2014. 157) - points de départ de ce tournant déontologique surtout concentré sur les pouvoirs constitués, Parlement en tête - ont été adoptées des lois concernant la fonction publique (L. n° 2016-483 du 20

avr. 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ; E. ubin, L'entrée de la déontologie dans le titre I^{er} du statut général, AJDA 2016. 1433), les magistrats judiciaires, les autorités administratives indépendantes (AAI ; L. n° 2017-55 du 20 janv. 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ; P. Idoux, Le nouveau statut général des AAI et API, AJDA 2017. 1115) et la loi dite « loi Sapin 2 » (L. n° 2016-1691 du 9 déc. 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ; E. Untermaier-Kerléo, Les députés protecteurs de la déontologie. A propos de la loi Sapin II, Dr. adm. mars 2017, n° 3), pendant économique des autres textes. Les lois de septembre 2017 complètent les deux textes de 2013 par des dispositifs de prévention des conflits d'intérêts qui traduisent une approche moins souple (*soft law*) et plus autoritaire (*hard law*) de la déontologie. Parfois audacieux, notamment sur certaines dimensions relatives au financement politique, ces textes se distinguent surtout par ce qu'ils laissent sur le bord de la route au mépris des enjeux considérables de moralisation/confiance/régulation/transparence (on ne sait plus quel terme employer vu le nombre de changements de dénomination de la loi) de la vie publique.

En dépit des tentatives du Sénat pour étendre les dispositifs prévus au Président de la République et au gouvernement, la réforme reste focalisée sur un Parlement pourtant déjà bien pourvu en termes de contraintes déontologiques depuis 2013. Et elle est complètement muette sur la haute fonction publique, ce qu'une partie de la doctrine s'est empressée de critiquer avec véhémence (T. Perroud, La moralisation de la vie démocratique : on est loin du compte !, blog Jus politicum, 17 juill. 2017). Il convient, non sans paradoxe, de commencer l'analyse de ces textes par l'énumération rapide de ce qu'ils auraient pu contenir si les amendements sénatoriaux n'avaient pas été supprimés d'une manière aussi systématique en commission des lois à l'Assemblée. La chambre haute avait proposé une nouvelle définition de la notion de représentant d'intérêts et de prise illégale d'intérêts, afin d'en préciser les contours et la portée, puis une extension conséquente des conflits d'intérêts aux fonctionnaires et membres des AAI ainsi qu'un durcissement vis-à-vis du pantouflage, et un droit de communication élargi de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) équivalent à celui de l'administration fiscale. C'est en matière fiscale que les regrets sont assez forts. L'Assemblée nationale a, par exemple, supprimé les amendements du Sénat sur le « verrou de Bercy », qualifié par le député Charles de Courson de procédure « d'Ancien Régime ».

Ce fut ensuite le Conseil constitutionnel qui se chargea de censurer les dispositions allant au-delà de la seule institution parlementaire (8 sept. 2017, n°s 2017-752 DC et 2017-753 DC, AJDA 2017. 1692; AJCT 2017. 416, obs. S. Dyens). Seuls rescapés de la censure, l'interdiction des emplois familiaux et le registre des déports des membres du gouvernement ont été validés par le Conseil, alignant sur ces points le pouvoir exécutif sur le droit applicable au Parlement. En revanche, introduite par un amendement sénatorial, la limitation de la durée de l'indemnisation des anciens membres du gouvernement a été censurée comme cavalier législatif. C'est surtout au nom du principe de la séparation des pouvoirs, dont l'application par le Conseil a déjà été vivement critiquée par la doctrine (O. Beaud, Le Conseil constitutionnel et le traitement du Président de la République : une hérésie constitutionnelle, Jus politicum 2013, n° 9), que le juge a censuré la plupart des dispositions relatives au gouvernement, à l'instar de la réserve ministérielle (LO art. 15), ou du dispositif prévu

à l'article 23 de la loi ordinaire qui imposait au Premier ministre de prendre un décret sur la prise en charge des frais de représentation et de réception des membres du gouvernement. De même, en application de la jurisprudence par laquelle il avait énoncé une réserve d'interprétation sur les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, le Conseil censure, comme méconnaissant ici aussi la séparation des pouvoirs, les dispositions habilitant la HATVP à adresser aux personnes concernées une injonction, rendue publique, tendant à mettre fin à leurs fonctions en cas de conflit d'intérêts. En revanche, le Conseil a validé l'ensemble des dispositifs internes aux institutions, laissant un pouvoir discrétionnaire d'organisation au bureau de chaque assemblée tel que défini dans l'article 4 de la loi ordinaire qui reconnaît à l'organe déontologique du Parlement le droit de demander communication, aux membres de l'assemblée concernée, d'un document nécessaire à l'exercice de ses missions, dans la mesure où le bureau en définit les modalités.

La présente réforme aurait pu ébaucher, ou au moins amorcer, l'idée d'un statut de l'élu, lequel voit son rôle bouleversé avec la réforme du non-cumul des mandats, qui entraîne une transformation de ses liens avec la société civile et sa circonscription. On aurait également espéré une prise en main des véritables enjeux déontologiques qui ont été récemment développés dans un ouvrage de science politique, à savoir la profonde mutation des relations qui existent désormais entre la sphère publique et les intérêts privés (P. France et A. Vauchez, *Sphère publique et intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*, Les Presses de Sciences po, 2017). Les orientations prises par les deux lois consistent davantage à compléter les règles adoptées en 2013 tout en supprimant d'une manière retentissante, et parfois peu convaincante, certains dispositifs défaillants. Or, au lieu de réfléchir sur ces dispositifs et leurs justifications, les lois tranchent dans le vif en supprimant, abrogeant, interdisant, sans proposer d'alternatives ou de substituts déontologiques. La suppression de la réserve parlementaire laisse un vide juridique qui sera sans doute comblé par la création d'un nouveau fonds au cours de la discussion sur le budget de l'Etat mais, à ce stade, rien n'est organisé pour en encadrer la moralisation. De même, la suppression de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) par la loi s'accompagne d'une grande marge de manœuvre laissée au Parlement pour décider du dispositif de substitution, dont rien ne garantit qu'il sera plus conforme aux exigences élémentaires de la déontologie publique. L'interdiction des emplois familiaux, disposition phare de la réforme, est relativisée par les nombreuses exceptions et procédures dérogatoires. Si l'on peut ainsi regrouper en trois catégories les dispositifs prévus par les textes - contrôle, interdiction, suppression - chacun d'entre eux se trouve relativisé par l'absence d'alternatives ou de garanties. »