Muriel de l'Écotais

LES INNOVATIONS DE PHILIPPE SÉGUIN, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

C'est un diagnostic sans surprise que Philippe Séguin, élu le 2 avril 1993 président de l'Assemblée nationale, a rapidement établi sur l'état de l'institution parlementaire. Il confirme en fait celui de la quasi-totalité de ses prédécesseurs au « perchoir », de Jacques Chaban-Delmas à Henri Emmanuelli : l'Assemblée n'a pas les moyens d'assumer effectivement les prérogatives qui lui sont reconnues par la Constitution de 1958 : légiférer, contrôler, débattre. Corrélativement, Philippe Séguin a donc annoncé immédiatement son intention de moderniser et de rénover le fonctionnement de l'institution en mettant un terme aux dérives les plus notables.

Disposant d'une forte majorité dans l'hémicycle, il a engagé une double action qui s'étalera sur deux années : Philippe Séguin, le politique, a l'ambition de rendre à l'Assemblée nationale son prestige dans la vie politique tant française qu'internationale ; le technicien, président de l'Assemblée, veut faire de l'institution qu'il dirige un acteur politique respecté et efficace.

I. LE POLITIQUE

Homme politique, Philippe Séguin a choisi de faire d'une pierre deux coups : utiliser le tremplin que représente la présidence de l'Assemblée et faire de cette Assemblée un acteur de premier plan sur la scène politique nationale et diplomatique. Il entend réaffirmer la place de l'Assemblée en usant de deux moyens : renforcer l'activité parlementaire dans l'enceinte de l'Assemblée nationale, y compris par l'engagement personnel du président, et faire mieux connaître l'institution non seulement en France mais aussi à l'extérieur de nos frontières.

LE RÔLE DU PRÉSIDENT

L'Assemblée nationale : un acteur de la vie politique française

Afin de permettre à l'institution qu'il dirige de reprendre la place qui lui revient dans la vie politique, le président de l'Assemblée n'hésite pas à entraîner les parlementaires sur les terrains les plus délicats et les plus controversés du moment. Parallèlement, et pour que les travaux de l'Assemblée soient couronnés de succès, il ajoute volontiers à sa qualité de président de l'Assemblée nationale celle de président de groupe de travail ou de commission.

– *Un président qui préside davantage.* Philippe Séguin entend s'imposer comme président de l'Assemblée nationale et donner en quelque sorte un « visage » à cette institution qui semble un peu absente des grands débats politiques. Pour ce faire, il présidera lui-même un certain nombre de séances en suivant la totalité de la discussion d'un texte.

Contrairement à ses prédécesseurs qui n'étaient présents au perchoir que deux heures par semaine, le mercredi pour la retransmission télévisée des questions au gouvernement, le président Séguin occupera, réellement, sa fonction le plus

1. Rapport nº 1480 de la commission d'enquête sur le Crédit Lyonnais, Assemblée nationale, *Les Documents d'information*, rapport remis au président de l'Assemblée nationale le 5 juillet 1994, dépôt publié au *Journal officiel*, 6 juillet 1994, p. 10.

souvent possible. Lors de sa conférence de presse du mercredi 15 septembre 1993, il annonce d'ailleurs qu'il est décidé, pour cette session extraordinaire, à conduire l'ensemble des discussions dans l'hémicycle « pour tenter d'assurer, par cette continuité de présidence, le meilleur déroulement possible du débat ». Il ajoute que c'est une formule qu'il faudra « probablement reprendre à l'avenir ».

Ayant constaté que la distribution du temps de présidence ne permettait pas d'éviter les répétitions et les longueurs, le président de l'Assemblée prend une double décision. Il s'engage, d'une part, à diriger lui-même un plus grand nombre de discussions, sans pour autant s'imposer la présence permanente du *speaker* anglais. Soucieux, par l'unicité de direction, d'éviter les redites, il propose, d'autre part, d'adopter un nouveau système de répartition des temps de présidence. Dorénavant, ce ne seront plus les séances qui seront réparties mais les textes « que chaque président de séance pourrait aussi souvent que possible conduire de bout en bout ». Ainsi, Philippe Séguin, qui avait déjà assuré lui-même, au cours de la session de printemps, la présidence des séances marathons consacrées à la réforme de la loi Falloux, décide-t-il de conduire l'ensemble du débat sur le projet de loi quinquennale relative à l'emploi.

– *Un président à la tête d'une commission d'enquête.* C'est en effet Philippe Séguin qui préside la commission d'enquête sur le Crédit Lyonnais, créée le 28 avril 1994, dont le rapporteur est François d'Aubert. Événement remarquable dont Philippe Séguin relève lui-même l'aspect exceptionnel dans l'avant-propos du rapport de la commission[1]. Cette commission composée de douze membres avait une double mission définie par la résolution du 28 avril 1994 : analyser, d'une part, les causes des difficultés financières liées aux pertes qu'a connues le Crédit Lyonnais avant le 31 décembre 1993 et qui ont justifié la mise en œuvre par l'État d'un plan de redressement ; déterminer, d'autre part, les conditions dans lesquelles les contrôles comptables ainsi que le contrôle de l'État et des autorités prudentielles se sont exercées sur ce groupe. Parce que la commission d'enquête est consciente que les conclusions auxquelles elle arrivera peuvent être lourdes de conséquences, non seulement pour la banque elle-même, mais aussi pour la place financière de Paris et l'institution parlementaire, elle adopte deux dispositions qui doivent permettre « de conjurer ces risques et de dissiper ces équivoques[1] » : elle nomme le président de l'Assemblée nationale président de la commission et s'impose le secret pour les auditions et les délibérations[2]. Cette présidence exceptionnelle doit assurer à la commission d'enquête et son indépendance et son autorité.

– *Un président responsable d'un groupe de travail.* Philippe Séguin est allé plus loin, prenant l'initiative de la consti-

1. *Ibid.*
2. Conformément aux dispositions du paragraphe IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et de l'article 142 du Règlement de l'Assemblée nationale.

tution d'un groupe de travail sur la clarification des rapports entre la politique et l'argent, en devenant l'unique animateur, en assumant la présidence sans nommer de rapporteur – ce qui constitue en soi un fait extraordinaire.

Après avoir invité, le 3 octobre 1994, c'est-à-dire dès l'ouverture des travaux à l'Assemblée nationale, les députés à constituer un groupe de travail chargé de réfléchir aux réformes nécessaires pour supprimer la corruption politique, Philippe Séguin, en dépit des fortes réticences du Premier ministre, a obtenu, le 4 octobre, l'accord de tous les groupes parlementaires. Il a donc présidé le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur la corruption, composé du président et de deux membres de chacun des cinq groupes politiques représentés à l'Assemblée nationale. Ce groupe de travail s'est réuni entre le 13 octobre et le 17 novembre 1994 et a organisé ses délibérations autour de quatre thèmes : les marchés publics et les délégations de service public, le financement des partis et des campagnes électorales, le patrimoine et le statut des élus. Pour chacun de ces thèmes, les travaux se sont décomposés en quatre parties, consacrées respectivement aux textes en vigueur, aux limites et insuffisances de cette législation, aux propositions de lois nouvelles et éventuellement aux « recommandations ».

Les conclusions du groupe sont rendues publiques le 24 novembre. Son président reprend alors son rôle premier, celui de président de l'Assemblée et, pour que les projets de textes ne restent pas, encore une fois, lettre morte, il veille à ce que les 18 propositions de lois – dont beaucoup innovent – issues du groupe de travail soient déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale et inscrites à son ordre du jour. Trois mois plus tard, la plupart d'entre elles – pour certaines édulcorées – sont adoptées.

L'engagement du président de l'Assemblée nationale a donc été utile et efficace. Tous les partis politiques – événement rare – ont travaillé ensemble, réunis autour du président, et leurs travaux ont abouti – événement tout aussi rare – grâce à la volonté et au statut de leur président.

L'Assemblée nationale : acteur, aussi, de la politique internationale française

L'Assemblée nationale ne doit plus demeurer totalement à l'écart de la politique internationale de la France. L'enjeu est de taille : il faut rendre à l'Assemblée son prestige, et au président son rôle diplomatique.

– *Des chefs d'État étrangers à la tribune.* Jusqu'à la décision du Bureau en date du 16 juin 1993, les personnalités étrangères invitées ne pouvaient accéder à l'hémicycle et assistaient aux séances dans la tribune d'honneur. Le président de l'Assemblée se contentait de signaler leur présence et de les faire applaudir, situation que Philippe Séguin qualifie de

1. Philippe Séguin, conférence de presse du 15 septembre 1993.
2. *Ibid.*
3. *Ibid.*
4. Philippe Séguin, Allocution de bienvenue à l'intention de M.W.J. Clinton, 7 juin 1994, « Discours et allocutions du président », *Les Documents d'information*, Assemblée nationale, X^e^ législature, 1994, p. 35.

« bizarre ». En effet, remarque-t-il, « les chefs d'État et de gouvernement sont officiellement reçus à la présidence, admis à s'exprimer devant les commissions mais ne peuvent le faire devant l'ensemble des députés[1] ». La combinaison de l'article 18 de la Constitution, qui interdit au président de la République de prendre la parole devant les chambres, et des articles 31 et 69, qui autorisent les ministres et les membres du comité économique et social à s'exprimer directement devant les parlementaires, paraissait exclure, « à première vue et implicitement[2] », de la tribune les chefs d'État et de gouvernement étrangers. Or le principe de la séparation des pouvoirs, qui interdit au président de la République de s'exprimer directement devant les Assemblées, ne s'applique pas aux rapports entre le législatif français et les exécutifs étrangers.

Le Bureau de l'Assemblée a décidé que, désormais, des chefs d'État et de gouvernement étrangers pourraient être reçus dans l'hémicycle à trois conditions : que cela reste exceptionnel, que cela soit réservé aux chefs d'État et de gouvernement et intervienne sur suggestion du président ou du gouvernement. La décision doit être ensuite arrêtée par le Bureau de l'Assemblée nationale après avis de la conférence des présidents.

Lors de la conférence de presse du 15 septembre 1993, le président Séguin annonce que le Bureau de l'Assemblée a pris la décision d'inviter officiellement la reine et le roi d'Espagne, qui s'exprimera à la tribune le 7 octobre 1993. C'est, comme il ne manque pas de le souligner, « une première pour la France[3] ». Le dernier homme d'État à avoir pris la parole devant les deux chambres était le président Wilson au lendemain de la Première Guerre mondiale, en 1919. Soixante-quinze ans plus tard, le 7 juin 1994, le président de l'Assemblée accueille le président des États-Unis, Bill Clinton, et, s'adressant à lui, il remarque que « les circonstances, malgré les apparences, ne sont d'ailleurs pas sans présenter quelques similitudes avec la visite de votre prédécesseur[4] ».

L'accès à la tribune reste toutefois exclusivement réservé aux chefs d'État et de gouvernement étrangers. C'est pourquoi, lors de sa dernière visite, René Lévesque, Premier ministre du Québec, bien que reçu somptueusement, n'accédera pas à la tribune.

Certains, dont le gouvernement, ont pu craindre la naissance d'une sorte de « diplomatie parallèle ». Mais l'Assemblée émanant, comme le président de la République, de la souveraineté nationale, Philippe Séguin considère qu'au-delà de la diplomatie gouvernementale, elle doit assurer l'amitié entre les peuples et la continuité des relations, même en cas de désaccord lors de négociations menées par les gouvernements.

Le rayonnement national et international de l'Assemblée. Sa médiatisation

Presse et Assemblée

Les commissions établissent depuis toujours des comptes rendus après réunions, mais force est de constater qu'ils restent souvent très analytiques, trop techniques, et donc difficilement utilisables, si ce n'est inexploitables par la presse. A l'initiative de Philippe Séguin, les administrateurs ont donc été chargés d'en extraire des résumés et de les adresser aux médias. Un service de communication des administrateurs a, à

cet effet, été mis en place avec pour mission de faire le lien entre commissions et journalistes. Les administrateurs reconnaissent qu'il s'agit là d'un travail délicat puisqu'ils ne doivent mettre en avant aucun parlementaire, mais exclusivement l'Assemblée elle-même. Chacun, dans l'enceinte de l'Assemblée, reconnaît en tout cas que la presse fait bon usage de ces informations en les répercutant plus fidèlement qu'auparavant.

Le « canal Assemblée »

Parallèlement, le président Séguin tente une expérience qui, si elle est concluante, sera poursuivie. Ainsi est-il décidé que « tous les débats de l'Assemblée seront désormais diffusés, et ce dès le début de la session parlementaire, sur le réseau câblé de Paris et de la région parisienne, selon les horaires suivants : en direct de 9 h 30 à 13 heures et de 15 heures à 19 heures, en différé de 7 heures à 9 h 30 et de 13 heures à 15 heures ». Cette formule poursuit un double objectif : d'une part – c'est la fonction pédagogique du Parlement – elle devrait conduire à mieux faire connaître l'Assemblée aux « citoyens-téléspectateurs » et à lui rendre sa place dans le débat politique ; d'autre part – c'est sa fonction politique – elle devrait permettre de lutter efficacement contre l'absentéisme et inciter les parlementaires à élever le niveau de leurs interventions, réservant ainsi au travail en commission les aspects plus techniques. A la simple retransmission des débats s'est ajoutée avant la fin de la session, et sur demande des téléspectateurs, une retransmission enrichie d'explications. De l'avis général – téléspectateurs, députés et président de l'Assemblée – l'expérience se révèle concluante, et les services de la présidence affirment qu'elle sera poursuivie.

Développement de la coopération interparlementaire

Le président Séguin estime que l'Assemblée ne doit pas limiter son action au territoire français, mais rayonner au-delà des frontières et étendre son influence. C'est pourquoi un nouveau service de relations internationales a vu le jour. Sa mission consistera à développer la coopération interparlementaire, en direction, notamment, des nouvelles démocraties de l'Est. Plusieurs délégations de parlementaires et de fonctionnaires, ainsi que le président de l'Assemblée nationale lui-même, se sont ainsi rendus, dans le cadre d'un programme de coopération entre l'Assemblée et la Douma, en Russie au mois de décembre 1994[1].

---

1. Philippe Séguin, Discours devant la Douma d'État de Russie, 16 décembre 1994, « Discours et allocutions du président », *op. cit.*, p. 143.

2. Article 27 de la Constitution, qui dispose expressément que le droit de vote des parlementaires est personnel.

3. Article 62 du *RAN*.

4. La loi organique du 7 novembre 1958 prévoit limitativement les cas dans lesquels un parlementaire peut déléguer son droit de vote. Ces cas sont au nombre de six : maladie, accident ou événement familial grave, mission temporaire confiée par le gouvernement, service militaire, participation aux travaux des assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par l'assemblée à laquelle l'intéressé appartient, cas de force majeure apprécié par décision des bureaux des assemblées.

II. LE TECHNICIEN

Le président de l'Assemblée nationale n'est pas seulement un homme politique qui entend rendre sa place à l'institution qu'il préside, il est aussi un excellent procédurier. Député depuis 1978, spécialiste du règlement intérieur, Philippe Séguin connaît parfaitement les défauts de l'Assemblée… et de ceux qui la composent. C'est pourquoi il souhaite réformer le travail parlementaire et modifier – légèrement – le statut des députés.

LA RÉFORME DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

La réhabilitation du vote personnel

L'absentéisme des députés est une tare ancienne. Tous les présidents de l'Assemblée ont cherché à y remédier. Philippe Séguin a sans doute trouvé « la » solution… fondée sur son expérience sportive.

Rappelant que le vote personnel est obligatoire du fait de son inscription dans la Constitution[2] et dans le règlement de l'Assemblée[3], le président Séguin raccourcit le temps imparti pour le vote, ne permettant plus, ainsi, matériellement, à un député de voter pour les autres. Les députés ne disposant plus désormais que de quelques secondes, ils ne voteront que pour eux-mêmes et, le cas échéant, pour un député leur ayant délégué ce droit, conformément au texte de la loi organique du 7 novembre 1958[4]. Mais c'était là bousculer énormément les habitudes des députés. Philippe Séguin dut transiger et n'appliquer cette procédure nouvelle qu'une fois par semaine, aux textes les plus solennels.

Le rééquilibrage de la procédure

Le but de la réforme consiste à réduire la durée des séances publiques et à donner plus de poids aux travaux en commission. A cette fin, deux dispositions sont adoptées : l'une – pièce maîtresse du dispositif – est relative à la clôture du délai de dépôt des amendements ; l'autre vise à faire participer le gouvernement aux travaux des commissions, ainsi que les députés qui n'en sont pas membres.

– *Le travail des commissions.* Même si trois étapes du processus législatif sur quatre sont réservées au travail en commission, il apparaît cependant nécessaire de l'améliorer et de réduire le temps consacré à la séance publique.

Deux moyens, pour ce faire : donner plus de publicité aux interventions en commission et ouvrir les commissions aux députés qui n'en font pas partie ainsi qu'aux membres du gouvernement.

Les réunions en commission sont, en effet, placées sous le signe de la confidentialité. L'article 46 al. 1 du règlement intérieur pose le principe de la confidentialité, mais les alinéas suivants, dorénavant modifiés, organisent la publicité qui pourra être donnée à ces travaux. Cette tendance, déjà amorcée avec Laurent Fabius dont la réforme déclarée conforme à la Constitution par la décision 88-254 du 18 octobre 1988 ouvrait la voie à une certaine publicité des travaux en commission, se trouve confirmée

1. La réforme du règlement de l'Assemblée nationale, « Travaux préparatoires », *Les Documents d'information*, Assemblée nationale, X^e^ législature, 1994, p. 9.

2. Cf. Décision du Conseil constitutionnel, n° 994-338 du 10 mars 1994, *Journal officiel*, 12 mars 1994, p. 3964.

par Philippe Séguin, et accentuée. Le champ d'application de la publicité est étendu, mais c'est surtout par l'ajout d'un 5e alinéa à l'article 46 que le président Séguin innove, en autorisant la production et la diffusion d'un compte rendu audiovisuel des travaux en commission. Ainsi, dès ce stade, les députés seront-ils vus et entendus par leurs électeurs, possibilité qui n'existait qu'au niveau de la séance publique. Reste à espérer que, se sachant enregistrés, les membres des commissions ne passionneront pas trop les débats, aux dépens de leur nécessaire caractère technique.

La participation des députés non membres et des membres du gouvernement au travail en commission a fait, elle, l'objet d'une recommandation et d'une modification de l'article 45 du règlement intérieur.

Les députés non membres d'une commission sont désormais invités à venir assister à ses réunions. Le groupe de travail recommande, en effet, « de faciliter la participation des députés intéressés à leurs réunions. A cette fin, les présidents des commissions devraient veiller à établir et à rendre public, le plus tôt possible, l'ordre du jour de ces réunions[1] ». Parallèlement, l'article 38 du règlement est complété pour tenir compte de cette nouvelle possibilité d'assister aux discussions, à l'exclusion de toute participation aux débats et aux votes[2], ce qui risque d'en limiter l'attrait.

Seconde modification du règlement : l'article 86 al. 5 autorise désormais l'auteur d'une proposition de loi ou d'un amendement à participer aux débats de la commission sans avoir à demander au président de la commission de le convoquer. En outre, il n'aura plus à se retirer, même s'il ne participe pas au vote.

Enfin, la troisième modification, à laquelle renvoie l'article 86-5 nouveau, permet de faciliter la participation des membres du gouvernement aux travaux législatifs, en supprimant l'alinéa 1 de l'article 45. Les ministres ne pouvant jusqu'ici assister au vote, leur présence, de fait, était inexistante. Le second alinéa de ce même article a, lui, été allégé afin de rendre l'accès des ministres aux commissions encore plus facile. Dorénavant, les présidents de commission peuvent s'adresser directement aux ministres sans passer par le Premier ministre ou le président de l'Assemblée.

Cependant, même si on note une légère amélioration, le résultat obtenu par la juxtaposition de ces trois réformes se révèle insuffisant. Le président Séguin remarque qu'une cinquantaine de députés à peine, et trois ministres seulement, ont assisté aux travaux des commissions[1].

– *Le délai de dépôt des amendements*. La modification des articles 88, 91 – relatifs aux réunions des commissions chargées d'examiner les amendements – et 99 du règlement intérieur de l'Assemblée constitue la pièce maîtresse du dispositif visant à améliorer le travail en commission. La réforme doit favoriser une meilleure organisation des débats sans pour autant restreindre le droit d'amendement des parlementaires. Le but est de permettre que tous les amendements fassent l'objet d'une étude approfondie et d'une décision en commission, au lieu, comme c'était le cas jusqu'à présent, d'être discutés

1. Allocution du président Séguin, *Journal officiel, Débats*, Assemblée nationale, 29 juin 1994, p. 3819.

directement en séance publique. C'est dans ce but qu'ont été modifiés, sur le plan des délais, les alinéas 1 et 3 de l'article 99.

Article 99 alinéa 1 : le délai dans lequel les députés peuvent présenter des amendements a été ramené de 4 à 3 jours. Cet alinéa 1 fixait un délai – de droit commun – de 4 jours suivant la distribution du rapport de la commission saisie au fond, mais il n'était jamais respecté. D'abord, ce laps de temps, dans la réalité, équivalait à une semaine. Ensuite, la pratique gouvernementale en matière d'inscription des textes à l'ordre du jour aboutissait à généraliser l'utilisation d'un autre délai, pourtant subsidiaire, celui de l'alinéa 3 : les amendements des députés étaient en effet déposés au cours de la discussion générale et parfois très peu de temps avant la discussion en assemblée. Ainsi, de nombreux amendements étaient-ils soumis au vote de l'Assemblée sans avoir été examinés par la commission ; certains d'entre eux n'étaient même pas à la disposition des députés quand ils étaient appelés.

Pourquoi un délai de 3 jours, et non de 2 comme proposé initialement ? C'est la réalité de la vie parlementaire qui a prévalu. En effet, le rapport est déposé le jeudi, jour où se réunissent les commissions, l'Assemblée siégeant ensuite le vendredi et le lundi. Avec un délai de 2 jours (le délai court à partir de la distribution du rapport), les députés ne pourraient plus déposer d'amendements au retour de leur circonscription (le mardi pour les réunions de groupes). Les groupes politiques peuvent donc se réunir, discuter du texte qui a été déposé le jeudi précédent et prévoir les amendements. Cette modification du règlement est assortie de recommandations : l'une est adressée au gouvernement pour qu'il participe à l'amélioration de l'organisation du travail parlementaire, notamment dans ses décisions d'inscription de textes à l'ordre du jour, les autres au président de l'Assemblée ainsi qu'à la conférence des présidents pour qu'ils fassent, dans ce sens, pression sur le gouvernement.

Le délai subsidiaire de l'alinéa 3, qui était en réalité devenu la règle, devait lui aussi être adapté. Par la modification du troisième alinéa, la clôture du délai de dépôt des amendements est ramenée du passage à la discussion des articles à l'ouverture de la discussion générale, c'est-à-dire au moment où la parole est donnée au premier orateur inscrit. Les députés disposent désormais d'un temps réduit pour préparer leurs amendements, mais cette réforme va dans le sens d'une plus grande efficacité de la procédure législative. Il faut en effet, dans l'intérêt de la discussion et pour que les députés ne découvrent pas les amendements quand ils sont appelés, que la quasi-totalité des amendements ait été examinée de façon approfondie en commission. Or pour cela il faut, en application des articles 88 et 91, que les commissions en prennent connaissance en

1. Bulletin statistique de l'Assemblée nationale, n° spécial, février 1995. Sur l'année 1994, les parlementaires ont siégé au total 996,25 heures, dont 612 réservées aux débats législatifs, 184,55 au débat budgétaire, 71,30 sont consacrées aux déclarations du gouvernement et aux motions de censure, 18,55 aux communications du gouvernement et 82,25 aux questions au gouvernement et questions orales sans débat, enfin 26,40 aux résolutions (dans lesquelles sont comprises les résolutions fondées sur l'article 88-4 de la Constitution).

temps utile.

La date limite du dépôt des amendements est désormais fixée avant le début de la discussion générale, c'est-à-dire après l'intervention du gouvernement qui doit être placée dorénavant avant celle du ou des rapporteurs et après les éventuelles motions de censure. Ultérieurement, c'est-à-dire pendant la discussion générale, il ne serait plus possible de déposer des amendements, sauf à maintenir le droit de sous-amendement et à retrouver le droit d'amendement si jamais le gouvernement ou la commission en déposait un.

Mais afin que cette modification n'accroisse pas le déséquilibre déjà existant au profit du gouvernement – en raison du droit qui lui est reconnu de déposer des amendements sans condition de délai –, elle a été doublée d'une autre mesure, qui constitue une véritable innovation. En effet, le dépôt d'un amendement du gouvernement ou de la commission saisie au fond intervenant après la clôture du délai imposé aux députés, redonne à ces derniers la possibilité de déposer des amendements portant sur le même article. Ainsi les députés peuvent-ils répliquer à des initiatives tardives du gouvernement (ou de la commission, ce qui est en pratique beaucoup plus rare), disposition dissuasive qui devrait engendrer un meilleur respect des droits du Parlement.

Cette modification permet donc de rééquilibrer la procédure en faveur du Parlement qui, jusqu'alors, ne pouvait que constater le pouvoir – exorbitant – du gouvernement de déposer des amendements sans condition de délai.

Le renforcement de la fonction de contrôle

Il s'agit là, évidemment, de la réforme la plus importante, en raison notamment du développement de l'intégration européenne.

La fonction de contrôle du Parlement français par rapport à sa fonction législative représente environ 15 % de son temps[1] contre, par exemple, 60 % à la chambre des Communes. C'est pourquoi, le président Séguin a tenu absolument à renforcer cette mission de l'Assemblée, non seulement quantitativement mais surtout qualitativement.

– *La nouvelle formule des questions.* Trois séances hebdomadaires sont désormais réservées au contrôle de l'action des ministres. Outre le glissement de la séance des questions orales du vendredi au jeudi matin, afin de permettre à un

1. Philippe Séguin, Allocution de fin de session, 29 juin 1994, « Discours et allocutions du président », *Les Documents d'information*, Assemblée nationale, X^e^ législature, 1994, p. 16.

2. Philippe Séguin, Allocution de fin de session, 21 décembre 1994, « Discours et allocutions du président », *ibid.,* p. 25.

3. On se souvient, en effet, que le 14 avril 1994, le président Séguin a manifesté à de nombreuses reprises son impatience et a signalé aux uns et aux autres que leur temps de parole se terminait. Il a aussi fermement interrompu le ministre des Affaires européennes, A. Lamassoure, en lui rappelant que « ce n'était pas aux questions d'actualité que le problème de l'ex-Yougoslavie serait réglé ».

4. Maurice Gaillard, « Le retour des résolutions parlementaires, la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 16, 1993, p. 707-740. L'auteur montre notamment les imperfections du processus de transmission des actes communautaires aux assemblées parlementaires.

plus grand nombre de députés d'y participer, une troisième séance hebdomadaire de contrôle de l'action des ministres a été créée s'ajoutant à la nouvelle formule – remarquée – de la retransmission télévisée des questions au gouvernement le mercredi.

La troisième séance hebdomadaire se tient chaque mardi à 16 heures. Le gouvernement fait une déclaration d'actualité d'une dizaine de minutes et les cinq groupes parlementaires disposent chacun d'un droit de réponse de cinq minutes maximum. Le sujet retenu par le gouvernement ne doit être connu que quelques heures avant la séance. Cette innovation permet au gouvernement de s'exprimer au fond sur un sujet de son choix, et aux députés de l'interpeller. Le gouvernement dispose ainsi, globalement, d'un temps de parole suffisant pour expliquer sa politique. En effet, les ministres n'ont plus, lors de la séance des questions au gouvernement du mercredi, que deux minutes trente pour répondre aux députés qui disposent du même temps de parole pour poser leur question.

Cette initiative de Philippe Séguin a permis aux questions du mercredi de retrouver leur esprit initial : un échange rapide et nerveux entre le gouvernement et les parlementaires. Désormais, les questions ne sont pas communiquées aux ministres et les intervenants doivent se limiter à deux minutes trente de temps de parole chacun, sans note. La première tentative a été concluante : en une heure trente au lieu de deux, les députés ont posé 21 questions. Dans son allocution de fin de session, le 29 juin 1994, le président Séguin devait se féliciter du succès de la réforme qui a « permis de traiter, à travers 234 questions au gouvernement, l'ensemble de l'actualité[1] ». Le 21 décembre 1994, Philippe Séguin constatait que « les questions au gouvernement ont conservé leur vitesse de croisière ». Il ajoutait que « la moyenne des cinq minutes pour la question et la réponse est pratiquement respectée à la seconde près[2] », malgré la difficulté de l'exercice[3].

Mais l'avancée la plus importante se situe – au-delà de ce que pouvait permettre l'article 88-4 de la Constitution – au niveau de l'action européenne du gouvernement.

– Le contrôle de l'Assemblée sur les

1. Une recommandation adoptée par le groupe de travail invite les parlementaires à tenir plus souvent en intersession des réunions consacrées à l'élaboration ou à l'examen de propositions de résolutions. La réforme du règlement de l'Assemblée nationale, « Travaux préparatoires », *Les Documents d'information,* 1994, p. 15.

2. La loi nº 94-476 du 10 juin 1994, modifiant l'article 6 bis de l'ordonnance nº 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, transforme les Délégations pour les Communautés européennes en Délégation pour l'Union européenne. Cette actualisation terminologique permet aux délégations d'étendre leur champ d'intervention au deuxième (PESC) et troisième pilier (JASI) du traité de Maastricht. Notons toutefois que l'article 88-4 ne leur est pas applicable

3. Philippe Séguin, dans son allocution de fin de session du 30 juin 1993, disait : « Il conviendrait sans doute que le gouvernement, avant de donner son accord à un acte communautaire, envisage de laisser au Parlement le temps de se prononcer sur les textes qui lui sont soumis, surtout lorsqu'une procédure d'examen a été engagée. D'autres gouvernements n'hésitent pas à invoquer à Bruxelles une réserve d'examen parlementaire. »

propositions d'actes communautaires. En vertu de l'article 88-4 de la Constitution, l'Assemblée peut émettre des résolutions[4] à l'égard des propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative, en session ou en intersession[1].

Les articles 151-1 et suivants du règlement intérieur de l'Assemblée assuraient la mise en œuvre de ce contrôle sans cependant prévoir un examen systématique de toutes les propositions d'acte communautaire et en faisant dépendre le dépôt d'une proposition de résolution de la saisine des commissions permanentes. Consacrant les aménagements apportés par la conférence des présidents du 20 avril 1993, l'article 151-1 a été modifié : désormais, la délégation pour l'Union européenne[2] est saisie pour « instruction » de toutes les propositions d'acte communautaire et dépose un rapport d'information où elle transmet aux commissions concernées les propositions de résolutions. Les commissions disposent d'un délai d'un mois pour statuer, mais le gouvernement conserve le droit de demander à l'Assemblée de se prononcer sur une proposition de résolution avant l'expiration de ce délai. La délégation pour l'Union européenne pourrait bien jouer désormais un rôle aussi important que chacune des six commissions permanentes de l'Assemblée. En effet, si à l'origine il s'agissait pour elle d'une simple faculté, aujourd'hui c'est une obligation. Un contrôle en amont existe désormais : la délégation examinera les actes européens, avant les commissions permanentes saisies au fond. Parallèlement, l'article 151-1 prévoit que la transmission des propositions d'actes communautaires sera annoncée dans les mêmes conditions que les projets et propositions de lois par une parution au *Journal officiel des débats* et, dans l'intervalle des sessions, au *Journal officiel Lois et décrets.* Notons que, corrélativement, le Conseil d'État est lui aussi systématiquement consulté sur le point de savoir si un projet d'acte communautaire entre dans le domaine de compétence du législateur et doit être transmis au Parlement.

En outre, le contrôle a encore été renforcé, au premier semestre 1994, par l'acceptation de la part du gouvernement de la « réserve parlementaire » en faveur de laquelle le président Séguin a fortement milité[3]. Philippe Séguin se montre d'ailleurs plus satisfait du contrôle opéré par l'Assemblée sur les actes communautaires en décembre 1994 qu'il ne l'était en juin de cette même année[1].

Le statut des députés

L'amélioration du statut du député, en cours de mandat ou à l'issue de celui-ci, intervenue à l'initiative du président Séguin, a été entourée d'une discrétion que l'on peut regretter. Diverses décisions ont été adoptées, la plupart par le Bureau de l'Assemblée, d'autres plus

1. Philippe Séguin, Allocutions de fin de session des 29 juin et 21 décembre 1994, « Discours et allocutions du président », *op. cit.,* p. 15-29.

Pour une étude comparative : voir Bernard Rullier, « L'application de l'article 88-4 de la Constitution lors de la session d'automne 1993 », *Revue française de droit constitutionnel*, nº 17, 1994, p. 155-174, et au premier semestre 1994, *Revue française de droit constitutionnel*, nº 19, p. 553-572.

rares par la Questure, mais toutes sans exception sont couvertes par la confidentialité. Les réunions du Bureau sont, traditionnellement, secrètes. Et même si depuis mai 1993 et sous l'influence de Philippe Séguin, cette confidentialité a été atténuée par la publication d'un compte rendu extraordinairement sommaire au Feuilleton, on ne peut que déplorer l'opacité des discussions.

Le statut parlementaire

– *Rémunération d'un troisième collaborateur.* Comme le rapporte le Feuilleton du 16 janvier 1995 et conformément à la décision prise lors de sa réunion du 21 décembre 1994, le Bureau a examiné, après rapport de MM. les questeurs, les recommandations qui lui avaient été adressées par le groupe de travail sur les rapports de la politique et de l'argent. Le Bureau a donc décidé d'ouvrir des crédits permettant le recrutement par chaque député d'un « troisième assistant parlementaire » à compter du 1er septembre 1995. Autrement dit, ce troisième collaborateur est rémunéré directement par l'Assemblée nationale. Tous les parlementaires pourront ainsi en bénéficier, et la dotation, par ailleurs, ne risquera pas d'être détournée à des fins plus politiques que fonctionnelles.

Ajoutons que chaque député dispose désormais d'un crédit pour recruter et rémunérer lui-même une secrétaire.

Le statut personnel.

Le président Séguin a également pris en compte les événements qui, sans faire partie de la fonction même du député, peuvent en résulter.

Deux décisions, notamment, tentent de parer aux conséquences de la fin d'un mandat parlementaire, quelle qu'en soit la cause.

– *Assistance financière aux députés non réélus.* A l'initiative de M. Séguin, le Bureau a, en effet, décidé, comme l'annonce le Feuilleton du 7 juillet 1994, d'aménager les dispositions applicables aux députés ayant achevé leur mandat et de prendre des mesures pour faciliter leur reclassement professionnel. Dans l'éventualité de l'exclusivité du mandat parlementaire ou de nouvelles restrictions quant au cumul des mandats, il pouvait être nécessaire de tranquilliser le député arrivé au terme de son mandat, en prévoyant une aide financière, limitée dans

1. Philippe Séguin, Éloge funèbre de Yann Piat, 5 avril 1994, « Discours et allocutions du président », *op. cit.*, p. 77.

2. Message du président de la République, Jacques Chirac, au Parlement, le 19 mai 1995.

le temps, lui permettant de retrouver un autre emploi.

– *Prise en compte des enfants de députés morts en cours de mandat.* Cette décision intervient à la suite de l'assassinat, le 25 février 1994, de Yann Piat, député du Var. S'adressant aux filles du député, lors de l'éloge funèbre qu'il prononce le 5 avril 1994, le président de l'Assemblée déclare : « L'Assemblée se reconnaît des devoirs à leur égard, qui sont aussi des devoirs envers elle-même[1]. »

Fidèle à ses engagements, Philippe Séguin fait adopter par le Bureau deux décisions :

– La première, rapportée par le Feuilleton du 2 juin 1994, concerne les modifications adoptées par le Bureau relatives aux règlements de la caisse des pensions et du fonds de sécurité sociale des députés et anciens députés propres à aménager la situation des ayants droit de députés et anciens députés décédés, en particulier ceux des députés victimes d'un attentat ou d'une circonstance assimilée.

– La seconde, dont il est fait état dans le Feuilleton du 7 juillet 1994, constate que le Bureau a pris acte de la désignation de l'un de ses membres comme « correspondant » des enfants d'un député récemment victime d'un attentat dans l'exercice de ses fonctions.

Les réformes ont été nombreuses et adoptées sur un rythme soutenu. Le bilan apparaît positif, même si Philippe Séguin, insatisfait, envisage déjà – avant l'élection présidentielle – de nouvelles adaptations. Constatant notamment l'échec de la réforme visant à rééquilibrer le travail en commission par rapport à la séance publique, il prévoit que le débat en séance publique puisse s'instaurer sur proposition soit de la commission, soit du gouvernement, tout en laissant ce dernier choisir entre le texte initial et celui de la commission.

Il existe une dernière réforme à laquelle le président Séguin se déclare profondément attaché et qui serait, à ses yeux, le moyen le plus efficace de revaloriser l'Assemblée nationale : la session unique de neuf mois permettant aux parlementaires de siéger du mardi au vendredi matin inclus, ou du lundi après-midi au jeudi soir, de façon à contrôler efficacement un gouvernement dont l'action est, elle, continue.

Cette réforme implique une révision de la Constitution. Le président de la République y est favorable[2]. Les députés, en revanche, paraissent plus partagés. Ce débat s'est engagé juste avant l'été.