POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LE RENOUVEAU DU PARLEMENT

N° 146

SOMMAIRE

Pierre Avril
Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? 7

Jean-Jacques Urvoas
La lente mais irrépressible renaissance
des commissions parlementaires 19

Julie Benetti
Le président du groupe majoritaire 31

Georges Bergougnous
Les binômes majorité-opposition 41

Jean-Louis Hérin
Les groupes minoritaires :
un nouveau concept entre droit et politique 55

Hugues Portelli
Le temps parlementaire 69

Jean-Jacques Hyest
La CMP, lieu mystérieux de pouvoir 81

Alain Anziani
La déontologie, condition du renouveau du Parlement 91

Pascal Jan
Parlement et Cour des comptes 105

Thomas Ehrhard
Le découpage électoral des circonscriptions législatives : le Parlement hors jeu ? 115

Ariane Vidal-Naquet
Le renouveau de l'opposition 131

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er janvier – 31 mars 2013)
Pierre Astié, Dominique Breillat et Céline Lageot 149

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er janvier – 30 avril 2013)
Pierre Avril et Jean Gicquel 169

Summaries 195

GUY CARCASSONNE, L'ARTISTE DU DROIT ET DE LA VIE [1]

Les larmes ne donnent pas d'encre. Quarante ans que nous vivions amis. Amis absolus, à s'appeler jour ou nuit, pour un oui de question juridique, pour un non d'interrogation de vie, ou l'inverse. Nous déjeunions tous les trois une fois par mois, et blaguions sur qui écrirait le premier la nécrologie de l'autre. L'un de nous deux l'aimait comme un frère choisi, l'autre adorait son éblouissante intelligence. Tous ceux qui l'ont connu ont apprécié son humour, sa générosité, son degré d'exigence pour lui qu'il instillait si bien aux autres, son inaltérable optimisme. Il est mort à 62 ans, lundi 27 mai à Saint-Pétersbourg, en Russie, où il était en voyage avec son épouse, la dessinatrice Claire Bretécher. Il a succombé à une hémorragie cérébrale.

Guy Carcassonne, à la différence de nombre de ses collègues, est un self-made-man – notre pays d'héritiers n'a pas su traduire cette expression. Son père, déporté à Drancy dont sa mère réussit à l'extirper, est mort quand Guy n'avait que 10 ans, laissant sa famille démunie. Marié avec la Catalane Kika Sol, Guy fait sa thèse sur la transition démocratique en Espagne, tout en élevant leurs deux joyeux enfants, Marie et Nuria. Afin de payer le loyer, il fait, la nuit, des dossiers pour un avocat au Conseil d'État. Et quand vient le moment de payer les charges sociales, son compte bancaire à sec, il écrit sur son chèque des chiffres et des

1. Une première version de ce texte a paru dans *Le Monde* du mercredi 29 mai 2013.

lettres différents. La Sécu doit donc le lui renvoyer – quelques semaines de gagnées.

La difficulté à joindre les deux bouts n'altère ni sa joie ni sa confiance en la vie. Tout au contraire. Puisqu'elle lui fut dure en ses débuts, il n'a de cesse de l'aimer, de la rendre belle, élégante et libre, jusque dans le choix de chaussettes disparates.

Malgré son originalité, l'Université finit par lui reconnaître ses talents hors normes : en 1983, il est reçu major à l'agrégation de droit public. La même année, il rencontre Claire Bretécher, leur fils Martin, espiègle comme son père, naît un an après. Guy Carcassonne joue au droit comme d'autres aux échecs, au go ou au poker. Pour le plaisir d'anticiper, d'encercler, de bluffer. Dans son temps libre, il préfère s'adonner au hasard de la roulette. Et aussi, voir ses enfants, ses petits-enfants, bien manger, voyager avec Claire, dévorer des livres, partager avec ses amis.

Plusieurs résistants chiliens trouvent refuge auprès de lui. Technicien hors pair, il devient le meilleur des consultants. Finis les chèques mal libellés, il se met à bien gagner sa vie, ce qui lui permet de donner libre cours à sa générosité sans bornes. Cela n'entame en rien ses convictions, en un monde qui n'en connaît déjà plus guère. Il se consacre au service de Michel Rocard, des premières espérances de 1981 à la révocation de 1991. Et sans Carcassonne, le gouvernement Rocard serait tombé lors du vote de la CSG. C'est alors que l'avocat Tony Dreyfus l'accueille dans ses bureaux. Leur complicité amicale ne connaît aucune faille.

Guy Carcassonne compte de grands avocats parmi ses intimes, tels Gilles August et Jean-Alain Michel. Il ne s'inscrit cependant jamais au barreau, refusant de dépendre d'un ordre. Toujours cette exigence de liberté. Il devient un *rich lonesome* juriste dans toutes les branches du droit public. Constitutionnaliste reconnu, il est sollicité dans de nombreux pays. Il répond – en ces cas toujours gracieusement. Malgré un grand talent d'écriture, il répugne à s'aventurer au-delà de l'article. Il préfère suggérer des textes pour la revue *Pouvoirs* ou, parfois, en écrire quelques-uns. Il faudra insister pour lever ses pudeurs et passer aux livres.

Il le fait sur la QPC, la question prioritaire de constitutionnalité – pour laquelle nous nous sommes tant battus. Il participe à la continuation de l'*Histoire de la Ve République*, de Jean-Jacques Chevallier (Dalloz), au-delà de la période 1958-1974 initialement traitée par ce grand auteur. Et, surtout, en 1996, il produit son maître ouvrage : *La Constitution* (Seuil) – onze éditions poche de ce commentaire savant et drôle, préfacé par le doyen Vedel qui le chérissait. Il exerce sa verve critique contre nombre de règles et us du régime, tonne contre les parlementaires utilisant

trop peu leurs prérogatives, pourfend le cumul des mandats… Mais il ne cesse de défendre la Ve République, grâce à laquelle un pouvoir, choisi par le peuple, peut enfin s'exercer.

Indépendamment des prestiges de la République, d'abord au groupe socialiste à l'Assemblée, puis aux côtés de Michel Rocard, au-delà de ses consultations recherchées, il n'eut qu'une passion, l'Université. Étudiant, assistant, maître-assistant, professeur, il fut toujours fidèle à Nanterre, malgré tous les appels du pied de Paris I-Sorbonne ou de Sciences Po.

La réussite d'un étudiant « fils de rien », comme disait Brel, lui procurait le plus grand de ses bonheurs. Artiste du droit et de la vie, il lui restait tant à nous apporter. Sa mort est, comme souvent, trop injuste. Sa vie, comme rarement, exemplaire.

Olivier Duhamel et Jean Veil

LE RENOUVEAU DU PARLEMENT EST ÉTUDIÉ PAR

Alain Anziani, sénateur de la Gironde, questeur et membre de la commission des lois du Sénat. Avocat ayant suspendu son activité, il est coauteur du rapport du Sénat relatif à la prévention des conflits d'intérêts des parlementaires (a.anziani@senat.fr).

Pierre Avril, professeur émérite de droit constitutionnel à l'université Paris-2/Panthéon-Assas.

Julie Benetti, professeure de droit public à l'Université de Reims Champagne-Ardenne. Elle a été membre de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique présidée par Lionel Jospin.

Georges Bergougnous, fonctionnaire parlementaire, ancien chef du service juridique du Conseil constitutionnel, professeur associé à l'université Paris-1/Panthéon-Sorbonne. Il est notamment l'auteur de « Constitution et vie parlementaire » (in *Ouvrage jubilaire de l'AFDC pour le cinquantenaire de la Constitution*, Dalloz, 2008) et coresponsable de la chronique « Fonction parlementaire » de la revue *Constitutions* depuis sa création.

Thomas Ehrhard, ater au Centre d'études constitutionnelles et politiques (CECP) de l'université Paris-2/Panthéon-Assas (thomas.ehrhard@gmail.com).

Jean-Louis Hérin, secrétaire général de la présidence du Sénat, docteur en droit de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Il a notamment publié *Le Sénat en devenir* (Montchrestien, 2012).

Jean-Jacques Hyest, administrateur territorial, ancien président de la commission des lois du Sénat, sénateur et président du conseil général de Seine-et-Marne.

Pascal Jan, professeur de droit public à Sciences Po Bordeaux. Il a notamment dirigé l'ouvrage collectif *La Constitution de 1958. Réflexions pour un cinquantenaire* (La Documentation française, 2008) et est l'auteur de nombreux autres ouvrages, dont *Le Président de la République* (La Documentation française, 2011).

Hugues Portelli, professeur de droit constitutionnel à l'université Paris-2/Panthéon-Assas et sénateur du Val-d'Oise.

Jean-Jacques Urvoas, député du Finistère, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, maître de conférences en droit public à l'Université de Bretagne occidentale. Il a notamment publié *Manuel de survie à l'Assemblée nationale. L'art de la guérilla parlementaire* (avec M. Alexandre, Odile Jacob, 2012).

Ariane Vidal-Naquet, professeure de droit public à Aix-Marseille Université, membre de l'institut Louis-Favoreu-Groupe d'études et de recherches comparées sur la justice constitutionnelle. Elle a notamment publié *Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence* (avec M. Verpeaux, P. de Montalivet, A. Roblot-Troizier, PUF, 2011).

Pierre Avril

RENFORCER LE PARLEMENT : QU'EST-CE À DIRE ?

Renforcer le Parlement ? S'il s'agit de la puissance politique, la réponse est simple : la cohabitation. Parce que ce qui distingue fondamentalement le Parlement français de ses homologues européens est que le gouvernement n'y trouve point sa source… sauf lorsque les élections portent à l'Assemblée nationale une majorité contraire à celle qui faisait allégeance au président de la République : le gouvernement émane alors de la seule représentation nationale devant laquelle il est responsable et dont il tire exclusivement son autorité politique conformément à la norme des régimes parlementaires contemporains.

Mais la vulgate de la Ve République veut que « le gouvernement ne procède pas du Parlement mais du chef de l'État » ; légué par le discours de Bayeux, ce postulat gaullien s'est imposé aux esprits au point d'entraîner, après qu'il a été mis à mal par les cohabitations qui y dérogeaient, le verrouillage du système par le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral [1] : autant dire que cette voie est fermée durablement. Sauf à remettre en cause le paradigme majoritaire, comme le suggère Gérard Grunberg qui l'estime à bout de souffle [2]. En élisant les députés à la proportionnelle, l'impact de l'élection présidentielle serait suffisamment amorti pour que des coalitions indépendantes du résultat de cette élection deviennent nécessaires et que l'Assemblée nationale retrouve ainsi, avec une certaine autonomie, une influence directe sur la formation du gouvernement. L'hypothèse mérite certes réflexion, comme on le verra

1. Réformes qui malmènent sous d'autres aspects ladite vulgate gaullienne… Mais c'est une autre histoire.

2. Gérard Grunberg, « La crise de notre système politique », *Commentaire*, n° 114, printemps 2013, p. 57.

plus bas, mais elle va bien au-delà du seul Parlement et implique un tel bouleversement du système qu'elle dépasse l'objet de cet article ; sous cette réserve importante, on s'en tiendra donc au cadre institutionnel en vigueur pour chercher les conditions d'un renforcement du Parlement autrement que sous l'angle de la puissance politique.

On peut suggérer de telles conditions en partant des données constitutionnelles de la Ve République, c'est-à-dire en combinant les deux clivages antinomiques qui caractérisent ce régime : la solidarité entre le gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale d'une part, la séparation de l'exécutif et du législatif d'autre part.

Un parlementarisme négatif ?

10 La vocation d'un Parlement est de donner naissance au gouvernement, cette évidence du régime parlementaire si longtemps méconnue par le discours théorique sur la séparation des pouvoirs a été énoncée par Walter Bagehot en 1867 lorsqu'il constata que ce qu'il appelait l'*elective function* était, parmi celles de la Chambre des communes, la fonction la plus importante [3]. La souveraineté du suffrage universel l'a finalement imposée dans les faits, même si les formes héritées des régimes monarchiques antérieurs ne l'expriment juridiquement qu'à travers le principe de la responsabilité ministérielle, de sorte que les modalités contemporaines de formation des gouvernements varient selon l'ancienneté des constitutions en vigueur ; elles vont de l'acceptation implicite de la nomination du Premier ministre par le chef de l'État (dont la compétence est politiquement liée) au Royaume-Uni, jusqu'à sa consécration explicite avec l'élection du Chancelier allemand par le Bundestag, en passant par l'investiture parlementaire du candidat désigné. Comme l'observe Armel Le Divellec, la responsabilité formelle que sanctionne le vote de la censure « vient en second lieu et ne fait que garantir dans le temps la fonction élective [4] ». Sous ce rapport, la Constitution de 1958, qui juxtapose la nomination juridique par le Président et l'approbation politique par l'Assemblée, paraissait inspirée des lois constitutionnelles de 1875, mais l'ambiguïté n'a pas tardé à être levée par la pratique du

3. Par comparaison avec les États-Unis : « La fonction principale de la Chambre des communes, nous la connaissons très bien, même si notre droit constitutionnel ne la reconnaît pas. La Chambre des communes est […] l'assemblée qui élit notre président. » (Walter Bagehot, *The English Constitution*, Londres, Fontana-Collins, 1963, p. 151.)

4. Armel Le Divellec, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Paris, LGDJ, 2004, p. 57.

général de Gaulle : s'il se résigna de mauvaise grâce à l'approbation du programme présenté par le gouvernement de Michel Debré en janvier 1959 conformément à l'article 49 C, ce fut seulement une déclaration de politique générale qui fut adoptée après la dissolution d'octobre 1962, et plus aucun vote de confiance n'intervint jusqu'à son départ après le référendum négatif d'avril 1969. Par la suite, la pratique évolua en fonction de l'opportunité politique (la situation de majorité relative durant la législature 1988-1993 dissuada par exemple les gouvernements de solliciter un vote de confiance lors de leur nomination), mais il n'y eut plus de présentation du programme, seulement des déclarations de politique générale dont l'article 49 C précise qu'elles interviennent *éventuellement*[5], ce qui souligne qu'il ne s'agit pas d'une obligation mais d'une simple faculté : le principe est bien clair, le gouvernement ne tient pas seulement ses pouvoirs juridiques mais aussi son autorité politique de la seule nomination présidentielle et la confiance de l'Assemblée nationale n'est sollicitée qu'à titre accessoire, quasiment de courtoisie.

Notre Parlement – plus précisément l'Assemblée nationale – s'est donc vu retirer après 1958 la puissance politique dont sont investies les autres assemblées quant à la naissance des gouvernements, seul le pouvoir de le renverser lui étant concédé (lorsque les élections sont favorables à l'opposition, cette ultime prérogative explique la cohabitation, laquelle a été perçue comme une dérogation à la convention constitutionnelle fondamentale de la Ve République et l'on s'est employé, toutes tendances confondues, à l'exorciser). Dès lors, notre régime peut être qualifié de « parlementarisme négatif », en empruntant le terme à la doctrine scandinave qui l'applique aux régimes sans investiture parlementaire, mais en lui donnant un sens absolu et substantiel qu'il n'a pas en Norvège ou au Danemark où sa portée est d'ailleurs relative et formelle[6].

Représentativité ?

Il reste que ce gouvernement qui « procède » du Président ne peut agir qu'avec le concours d'une majorité. On relèvera à ce propos un paradoxe : la Ve République a métamorphosé le parlementarisme anarchique et instable de naguère en un système « structuré-stabilisé » (selon la formule

5. Sur cette pratique, cf. Pierre Avril, « Une convention *contra legem* : la disparition du "programme" de l'article 49 de la Constitution », in *Constitutions et pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 9.

6. Armel Le Divellec, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? », *Jus Politicum*, hors-série, 2012, p. 15.

proposée par Jean-Claude Colliard dans son ouvrage classique [7]) comparable à celui des régimes parlementaires contemporains, mais elle l'a fait à contre-courant, en détachant le gouvernement des assemblées et en rejetant les partis. Conçu pour agir dans le cadre d'un multipartisme indiscipliné, ce gouvernement se retrouve soutenu par une majorité organisée et permanente !

Cependant, ce sont les conditions de cette métamorphose qui posent problème, car le fait majoritaire a surgi dans la foulée du référendum du 28 octobre 1962 instituant l'élection du président de la République au suffrage universel, de sorte que cette majorité introuvable se définit par rapport au Président et que sa vocation essentielle est de soutenir le gouvernement qui « procède » de lui. Même si les ministres, à commencer par le Premier, sont choisis dans ses rangs, elle n'est pas une force politique autonome, mais l'instrument d'une politique qu'elle reçoit de l'extérieur pour en assurer la réalisation.

La première interrogation que soulève ce processus concerne la légitimité d'une assemblée dont la composition est globalement surdéterminée par une décision (l'élection présidentielle) qui ne la concerne pas. Jusqu'en 2002, la discontinuité du calendrier (les dates des élections présidentielle et législatives étaient indépendantes) et la différence de la durée des mandats (sept et cinq ans) lui ménageaient une marge d'autonomie, laquelle recelait cependant le risque d'une contradiction ; ce risque s'est effectivement réalisé à trois reprises et a conduit à la rationalisation opérée par la double réforme du quinquennat (le Président et les députés sont élus pour cinq ans) et du calendrier (l'élection des députés a lieu six semaines après celle du Président) : la conséquence est que le scrutin législatif de juin fait manifestement figure d'annexe du scrutin présidentiel de mai, « la queue de comète de l'élection présidentielle », dit Gérard Grunberg [8]. Cette dépendance explicite est consacrée par le scrutin majoritaire, cohérent mais amplificateur, qui entraîne un risque spécifique, à savoir le déficit de représentativité.

Passons sur l'incitation à l'abstention résultant du sentiment que les jeux sont faits [9], pour ne retenir que le grief majeur : l'effet pervers d'une bipolarisation de plus en plus rigide qui élimine les partis refusant de s'y inscrire. À ce grief répété a répondu la promesse d'introduire une dose

7. Jean-Claude Colliard, *Les Régimes parlementaires contemporains*, Paris, PFNSP, 1978.
8. Gérard Grunberg, « La crise de notre système politique », art. cit.
9. Au second tour des dernières élections législatives, 58 % des électeurs du Front national et 48 % de ceux du MoDem se seraient abstenus (*Libération*, 19 juin 2012).

de représentation proportionnelle permettant à ces partis d'accéder au Palais-Bourbon, une manière de repêchage, mais suffisamment limitée (10 % des députés) pour ne pas mettre en péril la majorité nécessaire au gouvernement présidentiel. Il n'est cependant pas certain qu'en cas d'élection serrée une soixantaine de députés ne fasse la différence et prive ainsi le gouvernement de la majorité absolue, d'autant que la révision du 23 juillet 2008 a démagogiquement restreint le recours à l'article 49-3, bien utile en pareil cas comme on l'a vu entre 1988 et 1993. D'autre part, ces députés seraient élus sur des listes nationales, à l'instar des élections européennes naguère, et formeraient une cohorte d'élus « hors sol » dont on peut se demander si, tout en améliorant la représentativité abstraite de l'Assemblée, serait positive la contribution à sa représentativité concrète, qui n'est pas celle des étiquettes mais celle des personnes. L'espèce de mécanisation bureaucratique qui résulte de l'emprise des groupes et de leurs permanents sur les députés, pour peu évitable qu'elle soit, appellerait plutôt un mouvement inverse, d'autant que la fin du cumul des mandats augmenterait vraisemblablement la proportion d'apparatchiks partisans dans le recrutement parlementaire[10] ; or ce sont des individualités indépendantes qui paraissent le plus nécessaires pour rendre sa vitalité à la représentation nationale. De ce point de vue, plutôt que les élus automatiques d'une liste nationale à la proportionnelle, le desserrement des contraintes du système majoritaire serait préférable ; François Goguel le suggérait naguère, quand la question récurrente de la « dose de proportionnelle » était déjà évoquée : ne serait-il pas préférable d'assouplir les conditions d'accès au second tour des élections législatives en revenant sur la règle des 12,5 % des inscrits qu'il faut réunir au premier tour pour affronter le ballottage ? Le risque d'élections triangulaires, que le confort bipolaire a incité à écarter en adoptant cette barrière, refléterait simplement la réalité des circonscriptions et son résultat produirait sans doute une représentation plus authentique, par de véritables élus, que l'arbitraire d'une inscription à une place éligible sur une liste nationale.

Concilier deux logiques antinomiques

Georges Pompidou le constatait, il y a déjà quarante ans, « les rapports entre exécutif et législatif deviennent essentiellement les rapports

10. Cf. à ce sujet les observations non conformistes de Patrick Weil : « Il faut cumuler les mandats politiques ! Seul contrepoids au pouvoir de l'exécutif », *Le Monde*, 20 février 2013.

entre gouvernement et majorité [11] ». Par une métonymie réductrice, le gouvernement identifie ainsi le Parlement à l'une de ses parties, la plus nombreuse, qui mérite seule d'être considérée parce que c'est elle qui décide, tandis que l'autre, la minorité, est traitée par prétérition. Certes, depuis l'époque de Georges Pompidou, la situation a évolué sur ce point – ne serait-ce qu'en raison des alternances successives qui ont érigé l'opposition en alternative crédible –; il n'en reste pas moins, on a pu l'observer à l'occasion de la révision du 23 juillet 2008, que le rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement se traduit pratiquement par le renforcement des pouvoirs de la majorité (ce rééquilibrage a cependant comporté l'attribution de nouvelles prérogatives, non négligeables, à l'opposition dont on ne peut plus dire qu'elle est maltraitée). Nous rencontrons ici la difficulté principale de notre sujet qui a été très bien résumée par Éric Thiers lorsqu'il écrit, à propos justement de la révision de 2008, qu'il s'agit de conjuguer deux logiques en apparence contradictoires, « une logique *politique* avec deux camps qui s'opposent dans un rapport de force ; une logique *institutionnelle* avec le face-à-face du Parlement et de l'exécutif [12] ».

Or la logique politique domine évidemment la vie parlementaire et s'impose parce qu'elle est décisive fonctionnellement et aussi parce qu'elle est la plus visible médiatiquement, tandis que la logique institutionnelle s'estompe derrière la confrontation des deux camps. Quand un débat attire l'attention des médias sur le Palais-Bourbon, c'est le gouvernement et sa majorité ensemble qu'il met aux prises avec l'opposition et le seul enjeu que l'on retient se concentre sur la capacité de l'opposition à retarder la décision : l'institution n'est pas un acteur face à l'exécutif, elle est le théâtre d'un affrontement dont l'issue ne fait pas de doute, une caisse de résonance, voire le simple écho de ce qui se passe en dehors. Vocation classique du Parlement ? Certes, encore que sa contribution sur le fond se soit amenuisée dans la mesure où le débat législatif s'apparente à un prolongement de la campagne électorale, la pratique de l'obstruction prenant alors le pas sur la délibération [13]. Il arrive aussi au gouvernement

11. Georges Pompidou, *Le Nœud gordien*, Paris, Plon, 1974, p. 70.

12. Éric Thiers, « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, n° 143, *La séparation des pouvoirs*, 2012, p. 62, disponible sur Revue-Pouvoirs. com.

13. À cet égard, le débat sur le mariage homosexuel a confirmé par l'absurde le bien-fondé du temps législatif programmé, dont le président Bartolone observa : « Plus j'y réfléchis, plus je pense que c'est la bonne manière d'avoir un débat de fond. » (Troisième séance du 3 février 2013.)

de se heurter aux réticences ou aux surenchères de sa majorité et l'opposition devient alors spectatrice du conflit, mais celui-ci se règle en dehors de la séance, dans le huis clos des réunions du groupe majoritaire. Au Sénat, le contexte est aujourd'hui différent parce que, sa majorité de gauche ne coïncidant pas avec la majorité gouvernementale, la minorité se trouve en position d'arbitre et c'est le Sénat en tant que tel qui fait face au gouvernement – on a toutefois tendance à juger anormale une telle situation, que règle d'ailleurs le dernier mot des députés [14].

La logique politique n'ignore cependant pas la logique institutionnelle dans la mesure où la dialectique majorité/opposition se projette sur les fonctions parlementaires qu'elle tend à distribuer entre les deux camps : à la majorité gouvernementale, la maîtrise de la fonction législative, tandis que la fonction de contrôle revient naturellement à l'opposition. La simplicité de ce schéma paraît répondre à la nature des choses car il est conforme au sentiment des acteurs et aux ressources dont ils disposent. Disons que c'est le paradigme du parlementarisme moderne.

Il reste que la logique institutionnelle n'est pas totalement résumée dans cette distribution car les deux fonctions sont celles du Parlement, elles sont exercées conjointement par l'ensemble des députés, même si leur participation n'est pas identique ; en outre, la spécificité des procédures qui leur sont afférentes ne fait pas disparaître leur complémentarité au fond : le contrôle s'exerce aussi à travers la législation, et la législation est informée par le contrôle [15]. La répartition théorique des fonctions entre majorité et opposition ne peut donc signifier un partage exclusif, seulement une priorité dans leur exercice. Avec une asymétrie qui tient à leur nature.

Il faut alors combiner la logique institutionnelle avec la logique politique pour mieux définir leur résultante. En matière de législation, tout d'abord, la décision appartient à la majorité, et plus précisément à la majorité dirigée par le gouvernement qui est l'initiateur de la plupart des lois (comme dans la quasi-totalité des régimes contemporains). Ce serait une illusion de croire que le renforcement du Parlement résiderait dans une modification substantielle de cette situation, car l'initiative parlementaire ne peut être que marginale au stade de la proposition et la majorité la monopolise, comme le montre le sort réservé aux propositions inscrites

14. Sans la sous-estimer, on ne s'étendra pas sur la question du bicamérisme qui appellerait des développements excédant les limites de cet article. Mes excuses au Sénat…

15. Sur ce point, cf. Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 4e éd., 2010, n° 204.

aux « niches » mensuelles attribuées à l'opposition par l'article 48-5 C[16]. En revanche, l'initiative parlementaire est considérable au stade de l'amendement et c'est ici qu'intervient la concertation entre le gouvernement et sa majorité à laquelle faisait référence la formule de Georges Pompidou citée plus haut. Il serait certes souhaitable que cette concertation s'étende à l'opposition et que les consensus soient davantage recherchés, mais la culture dominante qui privilégie les postures d'affrontement n'y est guère favorable. D'autant que la présence du gouvernement en commission au moment des votes y impose désormais la discipline majoritaire que la liberté du huis clos pouvait assouplir lorsque, les parlementaires se retrouvant entre eux, le dialogue y était moins contraint (la transparence peut avoir des effets pervers…). De toute manière, la législation est d'abord la mise en œuvre d'une politique et c'est le gouvernement qui
16 « détermine et conduit la politique de la nation » (art. 20 C); dès lors, et contrairement à une idée reçue, la discipline politique de la majorité ne saurait justifier l'abandon des règles du parlementarisme rationalisé qui sont les moyens de cette direction : c'est ce qu'a clairement expliqué un éminent praticien dont l'expérience avait nourri la réflexion[17]. En revanche, il faut souligner que ce qui singularise le Parlement français au regard de ses homologues est la surdétermination présidentielle de la majorité sur laquelle l'Élysée exerce la tutelle officieuse et pesante d'une autorité qui, à la différence du gouvernement, n'est pas responsable devant elle ; cette surdétermination est une donnée irréversible dont le quinquennat n'a fait qu'alourdir la pression. Il y a heureusement l'autre fonction.

Les virtualités du contrôle

Tout le monde convient aujourd'hui que le Parlement français a exagérément privilégié la fonction législative au détriment de la fonction de contrôle. La prise de conscience de ce déséquilibre s'est traduite dans la rédaction de l'article 28 C issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui consacre le contrôle et le place au même rang que la législation : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques. »

16. Au Sénat, qui est moins crispé, il y a eu des initiatives conjointes, comme la proposition Portelli-Sueur sur les sondages, mais la majorité UMP l'a rejetée à l'Assemblée nationale.

17. Jean-Louis Pezant, « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 465.

Dans les manuels, le contrôle est traditionnellement défini comme l'action politique qu'exerce une assemblée sur le gouvernement et que sanctionnent les procédures par lesquelles cette assemblée lui exprime sa confiance ou la lui retire. Par extension, les procédures informatives, telles les questions, sont interprétées par le Conseil constitutionnel comme devant permettre à l'Assemblée de mettre en cause la responsabilité du gouvernement, c'est-à-dire de le censurer [18]. Pareille conception du contrôle parlementaire est anachronique en ce qu'elle lui assigne pour finalité l'existence du gouvernement, alors que ce sont les électeurs eux-mêmes qui renouvellent – ou refusent – aujourd'hui leur confiance à la majorité sortante et décident donc du sort du gouvernement : cette prérogative n'appartient plus aux députés qu'à titre symbolique. Elle demeure l'apanage de l'opposition, mais l'existence de la majorité réduit le vote de la censure à une contestation solennelle de la politique générale, un geste affirmant que l'opposition… s'oppose, mais dont on sait bien qu'il est sans portée effective.

Il faut donc concevoir le contrôle en dehors de tout lien avec la mise en cause de la politique générale du gouvernement, et c'est d'ailleurs ce que suggère la nouvelle rédaction de l'article 28 C qui associe le contrôle de l'*action* (et non de la politique générale) du gouvernement avec l'évaluation des politiques publiques – laquelle désigne l'appréciation des moyens au regard des résultats qui mesurent l'efficacité de la gestion de l'État.

Dès lors, le contrôle n'est plus le monopole de la seule opposition. Associé à l'évaluation, il appartient à l'ensemble des députés, majorité et opposition confondues, qui exercent leur prérogative commune d'apprécier la gestion de l'État, non pour embarrasser le gouvernement (même si l'arrière-pensée est évidemment présente chez les opposants), mais « pour vérifier que les textes votés sont appliqués de manière satisfaisante, tant au regard de leur contenu que des dépenses publiques », ainsi que le définit un praticien avisé, René Dosière [19], lequel en tire les conséquences : cette nouvelle conception du contrôle « implique un changement de comportement tant dans la majorité que dans l'opposition : la majorité doit s'interroger sur la manière d'appliquer les textes et donc sur l'action administrative du gouvernement […], et du côté

18. CC, 2009-581 DC, 25 juin 2009. Cf. nos observations : « L'introuvable contrôle parlementaire », *LPA*, 14-15 juillet 2009.

19. Il s'est illustré par ses enquêtes persévérantes sur le budget de l'Élysée et sur les dépenses publiques : *L'Argent caché de l'Élysée*, Paris, Seuil, 2007 ; *L'Argent de l'État*, Paris, Seuil, 2011 ; et *L'État au régime*, Paris, Seuil, 2012.

de l'opposition, il ne faut pas se tromper de débat… car contrôler l'action du gouvernement, [c'est] simplement vérifier que les choses se passent correctement. Il faut donc, conclut-il, que majorité et opposition apprennent à travailler ensemble, avec un double regard, mais à partir de propositions communes et en suivant le même objectif [20] ».

La perspective ainsi tracée entraîne une révision paradoxale des concepts. Le contrôle classique s'exerce aujourd'hui à l'occasion du débat législatif où se focalisent les clivages politiques ; c'est là que s'expriment les contestations les plus violentes car, ne pouvant renverser le gouvernement, l'opposition s'efforce de gêner la réalisation de sa politique en retardant, comme on l'a dit plus haut, l'adoption des lois qui la mettent en œuvre. Il est d'ailleurs significatif que le premier souci d'une nouvelle majorité soit de démanteler la législation adoptée par la précédente : la loi cesse

alors d'être l'expression de la volonté générale pour s'identifier à celle d'une majorité momentanée. Le contrôle, en revanche, retrouve le souci de l'intérêt général à travers sa traduction concrète, comme l'atteste le recours croissant à l'assistance de la Cour des comptes.

Un tel changement de comportement ne va pas de soi, tant la culture politique d'affrontement qui caractérise les rapports parlementaires s'oppose à une collaboration de cette nature dans la mesure où celle-ci relativise l'emprise partisane collective caractéristique des assemblées contemporaines (elle est particulièrement contraignante au Palais-Bourbon) ; elle correspond cependant à la vocation commune des députés, fondée sur le mandat que chacun reçoit individuellement des citoyens : les représenter face au gouvernement et à son administration, c'est-à-dire face à l'État. N'était-ce pas l'objet originel des assemblées élues ? Représenter les citoyens ne signifie pas seulement exprimer leurs revendications particulières, c'est aussi juger du bon usage qui est fait de leurs impôts. Ce retour à une vision plus concrète de la démocratie répondrait sans doute au discrédit qui affecte aujourd'hui la représentation politique et qui contraste avec la confiance dont bénéficient les maires. Cela implique par ailleurs une adaptation des structures parlementaires aux tâches nouvelles du contrôle et remet en cause une hiérarchie qui privilégie traditionnellement les instances législatives [21] ; cela appelle également une stratégie de communication qui en valorise l'activité

20. Débats AN, première séance du 25 janvier 2011, p. 469.

21. Ce que préfigure en partie, après la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.

et ne se concentre plus seulement sur les affrontements. Bref, c'est un véritable *aggiornamento* des comportements comme de l'organisation des assemblées que réclame le renforcement du Parlement en tant qu'institution – une institution associée au gouvernement mais attestant ce qui subsiste d'actuel dans la séparation des pouvoirs.

RÉSUMÉ

Compte tenu des données constitutionnelles et politiques de la Ve République que l'on tient pour acquises (sauf à remettre en cause le « parlementarisme négatif » qui caractérise cette dernière), le renforcement du Parlement peut être cherché en combinant les deux clivages caractéristiques du régime : la distinction politique entre l'ensemble gouvernement-majorité et l'opposition d'une part, la séparation institutionnelle de l'exécutif et du législatif d'autre part. Si la fonction législative, qui met en œuvre une politique, sera toujours exercée essentiellement par la majorité sous l'égide du gouvernement, en revanche la fonction de contrôle et d'évaluation dans son acception moderne est la vocation spécifique de l'institution parlementaire, non de la seule opposition, et appelle des solutions innovantes. Il devrait en résulter un rééquilibrage à son profit de l'activité et du fonctionnement des assemblées.

Jean-Jacques Urvoas

LA LENTE MAIS IRRÉPRESSIBLE RENAISSANCE DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

Le Parlement va-t-il parvenir à se réapproprier le pouvoir d'écrire la loi ? C'est lapidairement résumé tout l'enjeu de la lutte d'influence que se livrent depuis la révision constitutionnelle de 2008 le gouvernement et les deux chambres.

Si ces dernières obtenaient gain de cause, ce serait une révolution puisque même la Constitution ne leur en reconnaît pas explicitement la compétence, se contentant d'affirmer dans son article 24 que « le Parlement vote la loi ». Et de fait, les constituants de 1958 avaient pour ambition de brider le pouvoir législatif et s'y étaient employés avec un systématisme féroce en multipliant les instruments dévolus à l'asservissement parlementaire. Ainsi la fabrication de la loi était-elle drastiquement encadrée afin de garantir au gouvernement la maîtrise de toutes les étapes du processus.

Mais le Parlement de 2013 n'est plus celui de 1958. Son fonctionnement en a été bouleversé en raison d'une promesse de Nicolas Sarkozy qui, contrairement à d'autres, a effectivement été tenue [1]. De fait, la vingt-quatrième révision institutionnelle, votée le 21 juillet 2008 et promulguée deux jours plus tard, a été la plus conséquente depuis le début de la Ve République. Elle a conduit à modifier plus de la moitié des articles de la loi fondamentale, entraînant la réécriture intégrale de certains d'entre eux et l'introduction de certaines dispositions totalement nouvelles [2].

1. Nicolas Sarkozy, « Une démocratie irréprochable », *Le Monde*, 9 mars 2007.
2. Bastien François, *La Constitution Sarkozy*, Paris, Odile Jacob, 2009.

Or parmi les dispositifs refondus figurent bien des instruments de discipline imaginés par le général de Gaulle pour confiner le Parlement dans un rôle de tâcheron législatif. C'est ainsi que furent revues les prérogatives des commissions de chacune des deux assemblées dans le but d'ériger ces instances, selon la suggestion du comité Balladur [3], en pivot du travail parlementaire ».

C'est de leur usage qu'il sera ici question, sous la réserve de deux précisions. D'une part, la volontaire limitation de l'analyse aux commissions dites « permanentes ». En effet, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, une même dénomination peut désigner des structures différentes. Ainsi, les commissions législatives comme celles qui sont investies d'une compétence *ratione materiae* définie à l'avance, les commissions spéciales comme les commissions mixtes paritaires n'ont pas les mêmes fonctions que celles qui contribuent aux missions de contrôle politique (comme les commissions d'enquête) ou aux attributions quasi juridictionnelles des assemblées parlementaires. Dans un souci de clarté, le propos ne concernera donc que celles sur lesquelles repose le quotidien du travail législatif. D'autre part, le souci d'apporter une contribution utile à la compréhension de l'univers parlementaire. Sans considérer comme le recteur Prélot que seuls les députés sont en mesure d'appréhender avec justesse ces sociétés politiques que sont les assemblées ainsi que les règles écrites ou coutumières qui les régissent, le fait d'avoir siégé durant cinq ans, de 2007 à 2012, comme député de l'opposition et d'assumer depuis le début de la quatorzième législature la fonction de président de la commission des lois au Palais-Bourbon autorise l'expression d'un point de vue qui, s'il ne prétend pas à l'objectivité, espère du moins être perçu comme rigoureusement argumenté.

Les cinq années d'application des nouvelles règles incitent à un optimisme relatif, même si le recul dont nous disposons demeure encore insuffisant pour distinguer l'essentiel de l'accessoire. Si les textes renforcent sans conteste l'influence des commissions dans la construction législative, la pratique maintient encore pour l'essentiel le poids du gouvernement. L'issue n'est donc pas encore écrite mais un tournant est pris. Hier l'exécutif entendait reléguer le Parlement à un rôle de simple chambre d'enregistrement de ses décisions, aujourd'hui il est contraint à la négociation.

3. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, Paris, La Documentation française, 2007. Ce comité, présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, a été créé en 2007 par le président Nicolas Sarkozy ; ses conclusions ont inspiré la réforme des institutions de la Ve République menée en 2008.

Les textes renforcent l'influence de la commission

La Ve République a modifié très sensiblement les règles qui prévalurent jusqu'alors. En effet, depuis l'adoption de la résolution de la Chambre des députés du 17 novembre 1902, par laquelle elles furent reconnues en tant qu'institution parlementaire, jusqu'en 1958, l'importance des commissions n'avait cessé de s'accroître. Sous la IVe République, elles finirent même par exercer un contrôle continu sur le gouvernement au point d'en dénaturer régulièrement les textes. C'est ainsi que, dans un célèbre article de 1955 [4], Michel Debré leur imputa la responsabilité de l'assujettissement de l'exécutif. Aussi, en réaction, le régime gaulliste les cantonna dans un rôle strictement technique, leur confiant un travail préparatoire non contraignant pour le gouvernement [5]. Toutefois, la révision de 2008 va leur redonner une place centrale en leur attribuant des moyens politiques de nature à leur permettre de s'imposer face à l'exécutif et en leur garantissant des délais suffisants pour pouvoir remplir leur mission dans des conditions satisfaisantes.

Des moyens pour décider

La principale évolution figure à l'article 42 de la Constitution, qui dispose désormais que « la discussion […] porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie ».

Sont cependant exclues du périmètre de la réforme certaines catégories de documents législatifs – lois constitutionnelles, de financement de la sécurité sociale, de finances, lois relatives aux « états de crise ». Elle vise à valoriser le travail effectué en amont de la séance publique tout allégeant la discussion dans l'Hémicycle des considérations les plus techniques – amendements rédactionnels, de cohérence, de coordination – et les moins nécessaires au débat politique.

À l'évidence, en cinq années, cette disposition a inversé le rapport de force entre la commission et le ministre concerné, et a conduit les parlementaires à modifier leurs habitudes de travail. Ainsi, si le ministre vient toujours présenter son projet de loi, son intérêt est désormais de participer pleinement à l'ensemble des débats de la commission. Là où

4. Michel Debré, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *Revue française de science politique*, 5e année, n° 1, 1955, p. 21-48.

5. Pauline Türk, « Les commissions parlementaires entre groupes politiques et gouvernement », *in* Françoise Fraysse, Fabrice Hourquebie (dir.), *Les Commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Paris, Montchrestien, coll. « Grands colloques », 2011, p. 98.

hier sa présence n'était pas souhaitée, elle est aujourd'hui jugée indispensable par les uns et par les autres. Pour les députés, c'est la garantie d'être aussitôt informés de la position du gouvernement sur leurs propositions d'amendement. Pour les ministres, c'est celle que les dispositions du texte en discussion ne seront pas réécrites contre leur volonté, faute d'une vigilance suffisante.

Le travail de la commission n'est donc plus une forme de répétition générale dépourvue d'enjeu. Aussi la confrontation entre le ministre et les députés ou sénateurs modifie-t-elle en profondeur l'essence des principes et la réalité des usages en vigueur depuis la IIIe République. En effet, même sous les régimes antérieurs où le texte débattu en séance publique était déjà celui de la commission, le gouvernement ne participait pas aux délibérations de celle-ci. D'ailleurs, le Sénat tenta de s'opposer[6] à cette réforme mais le Conseil constitutionnel rejeta ses arguments[7] et les commissions sont devenues la matrice principale à partie de laquelle s'élabore la loi, le « four où se cuit le pain législatif[8] ».

Les échanges y sont régulièrement vifs, au point de voir parfois le texte rejeté par les députés au grand dam du ministre responsable. Ce fut notamment le cas le 18 mai 2011, quand la commission des lois s'opposa, en présence de Georges Tron, alors en charge de la fonction publique, au projet de loi relatif au maintien en exercice au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du gouvernement.

Ce pouvoir nouveau a entraîné deux conséquences incidentes. D'une part, l'augmentation de la présence des parlementaires en commission et, d'autre part, l'accentuation du poids du rapporteur du texte.

L'on observe en effet qu'en bien des circonstances députés ou sénateurs sont plus nombreux à participer aux travaux initiaux qu'à siéger en séance publique. Sans doute l'augmentation du nombre de commissions (de six à huit à l'Assemblée et de six à sept au Sénat) a-t-elle aussi contribué à favoriser l'émergence d'un cadre plus adapté aux débats. L'ancienne commission des affaires culturelles, familiales et sociales qui ne comptait pas moins de cent quarante membres travaillait-elle dans de bonnes conditions ? L'expression est évidemment plus facile dans les

6. Cf. le rapport n° 196 de Jean-Jacques Hyest fait au nom de la commission des lois, déposé le 4 février 2009.

7. CC, 2009-579 DC, 9 avril 2009.

8. Georges Bergougnous, « Les commissions parlementaires et le processus d'élaboration de la loi en France », *in* Françoise Fraysse, Fabrice Hourquebie (dir.), *Les Commissions parlementaires…*, *op. cit.*, p. 167.

deux structures qui en sont issues et qui réunissent chacune au maximum soixante-treize députés.

Parallèlement, le rapporteur joue donc maintenant un rôle primordial. De son sérieux, de son investissement, de sa fermeté découle son influence sur l'exécutif. Désigné au sein de la majorité[9], c'est avec lui qu'il revient au gouvernement de discuter afin d'éviter d'éventuelles déconvenues. C'est de lui que dépendent les principaux arbitrages relatifs aux amendements que veulent déposer les députés. Pendant le débat, il exerce souvent une influence prépondérante, voire exclusive sur les choix du groupe majoritaire. Et c'est en grande partie sur lui que repose, dans l'enceinte parlementaire, le pilotage politique du texte. D'où la très grande attention avec laquelle les ministres suivent cette désignation tant celle-ci est devenue stratégique et conséquente la responsabilité implicite qu'accepte d'endosser le député investi.

Il est d'ailleurs un domaine dans lequel son pouvoir peut croître à l'instar de celui des commissions : dans le contrôle des nominations auquel procède le président de la République. Depuis la révision, ce pouvoir est partiellement encadré. Aux termes de l'article 13-5 C, « [le Président] ne peut 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 ». Or, à l'Assemblée du moins, le règlement (art. 29-1) offre la possibilité de nommer un rapporteur. La commission des lois y a eu recours à deux reprises, notamment lors du dernier renouvellement du Conseil constitutionnel, en choisissant même de confier cette responsabilité à un député de l'Union pour un mouvement populaire (UMP). Ce pouvoir inédit qui fait intervenir les commissions dans la sphère de compétence du président de la République aura sans nul doute des conséquences. A minima, la procédure obligera l'exécutif à présenter une personnalité « acceptable » par les parlementaires et, au mieux, elle incitera à la concertation avant la présentation aux chambres.

Du temps pour travailler

C'est un truisme d'affirmer que, pour faire de bonnes lois, le Parlement a besoin de temps. La combinaison des contraintes liées à la mise en œuvre du programme gouvernemental, soumis lui-même aux pressions de l'actualité, et du caractère intrinsèquement limité du temps parlementaire

9. À l'exception des textes inscrits à l'ordre du jour, réservé aux groupes d'opposition ou minoritaires, le rapporteur étant désigné, selon l'usage, parmi les membres du groupe ayant déposé le texte.

conduit à examiner les textes dans des délais de plus en plus courts. Dans ce contexte, il serait vain d'octroyer une place plus importante aux travaux issus des commissions si le temps imparti à celles-ci pour les mener et à l'ensemble des acteurs pour en évaluer les effets durant la phase de discussion en séance publique était réduit au point de rendre les nouvelles dispositions sans portée. Aussi, le constituant de 2008 puis les règlements de l'Assemblée et du Sénat ont instauré des délais minimaux. Ces derniers permettent aux commissions de préparer leur texte dans des conditions satisfaisantes et laissent également la possibilité à tous les acteurs – gouvernement, opposition, commissions saisies pour avis notamment – de l'examiner avant la séance. Au Palais-Bourbon par exemple, le texte doit être mis en ligne sept jours avant le début de la discussion dans l'Hémicycle. Pour tenir ce délai, les commissions doivent l'étudier deux semaines au moins avant l'examen en séance publique, contre en règle générale une semaine auparavant. C'est ce qui justifie l'inscription dans la Constitution (art. 42-3) de la disposition selon laquelle la discussion d'un texte ne peut s'engager en séance devant la première assemblée saisie moins de six semaines après son dépôt.

Ces délais jouent un rôle essentiel dans la puissance nouvelle des commissions. D'abord parce qu'ils permettent aux élus de bénéficier d'un temps suffisant pour s'imprégner du projet de loi et évaluer de manière assez approfondie ses conséquences. À ce titre, il faut regretter que les études d'impact qui accompagnent obligatoirement le dépôt d'un texte ne soient pas davantage prises en considération par les parlementaires. Elles sont en effet conçues pour présenter sa genèse : diagnostic établi, différentes options évoquées, organismes consultés, etc., autant d'informations qui échappaient assez largement auparavant aux chambres. Ensuite parce que la faculté d'amendement s'en trouve affermie, le rapporteur diffusant au cours de la semaine qui précède l'examen du projet ou de la proposition en commission un document qui rend compte de l'avancement de ses travaux. Cette faculté est la condition indispensable d'une activité parlementaire féconde, tant la possibilité offerte à chaque élu d'œuvrer à l'enrichissement du texte qui lui est soumis a toujours représenté un droit démocratique essentiel. Et de fait, l'amendement est le principal outil du député et, partant, un truchement efficace pour avancer des propositions. Qu'ils soient précis ou généraux, qu'ils se comptent par unités ou par centaines, les amendements ont pour effet de cristalliser les fractures politiques. Adoptés, ils peuvent changer la loi ; rejetés, ils permettent d'alerter l'opinion. Qu'ils soient ciselés de manière artisanale ou fabriqués sur le mode industriel, leur dépôt laisse

présager le climat des débats. Dès lors, la question du délai de dépôt a toujours été cruciale.

À l'évidence, les changements de 2008-2009 ont été positifs dès lors qu'ils étaient respectés. Car le constituant a évidemment prévu la possibilité de déroger au nouveau cadre ainsi institué au moyen de l'engagement par le gouvernement de la procédure accélérée qui le vide immédiatement de sa substance (art. 42-4). Et les différents ministres n'ont jamais hésité à recourir à une telle commodité, qu'ils appartiennent à la droite comme à la gauche.

Mais si les commissions ont gagné en influence, c'est aussi parce qu'en leur sein le temps d'expression n'est pas encadré. Cela fait une différence notable avec la séance publique. L'obsession de la maîtrise du temps est un mal partagé par la majorité de l'Hémicycle et par ses minorités. Pour la première, il s'agit d'éviter l'enlisement de ses textes, pour les secondes, de se trouver muselées et donc inaudibles. Car il y a bien longtemps que le droit de parole ne s'exerce plus librement dans le cadre de la séance publique. À l'Assemblée comme au Sénat, les temps d'expression des parlementaires sont sans cesse plus contraints. Ainsi, au palais du Luxembourg, la durée d'intervention a été réduite de quarante-cinq à trente minutes, puis de trente à quinze minutes pour une motion de procédure contre l'ensemble d'un texte (1986, 1991), de dix à cinq minutes (1994) puis à trois minutes (2009) pour la présentation d'un amendement.

C'est pourquoi de plus en plus les débats les plus riches se déroulent dans les commissions. Leur organisation ne dépend que de leur bureau qui a « tous pouvoirs pour régler les délibérations », tandis qu'il incombe au président d'« organiser les travaux » (art. 41 du règlement de l'Assemblée nationale). Nulle limite théorique au temps d'intervention d'un député et nulle entrave au nombre d'interventions. La technicité des élus peut se déployer, la commission restant un des rares espaces de liberté d'expression au sein d'un Parlement lancé dans une course effrénée au sablier [10]. Il est donc logique, comme le reconnaissait Bernard Accoyer, lorsqu'il présidait l'Assemblée, que « le travail parlementaire [se soit] pour partie déplacé de l'Hémicycle vers les commissions, où s'élabore dans une large mesure la loi [11] ».

Émancipée par les textes de son rôle subalterne qui la confinait

10. *A contrario*, il est aussi possible, cela se rencontre, qu'existent des volontés de phagocyter l'expression au sein des commissions.

11. Bernard Accoyer, « Parlement renforcé, Ve République confortée », *Commentaire*, n° 131, automne 2010, p. 608.

exclusivement dans un travail préparatoire sans importance, la commission apparaît donc comme l'une des principales bénéficiaires de la révision de 2008. Bien que n'ayant pas retrouvé la puissance qui était la sienne sous la IVe République, elle est néanmoins devenue une sorte de juridiction de première instance là où la séance publique serait une forme de juridiction d'appel.

Mais rien pour autant n'est jamais figé car le droit parlementaire est par excellence le fruit d'une tension entre la norme et la pratique. C'est un art du compromis entre le juridique et le politique. Nulle surprise dès lors que l'observation de l'application concrète des règles qui viennent d'être évoquées en révèle la précarité.

La pratique maintient le poids décisif du gouvernement

Fragilisé en commission, le gouvernement reste en position de force dans la séance publique. Il le doit principalement à deux facteurs. D'abord au souci de solidarité, véritable ciment de la majorité parlementaire. Et ensuite au besoin de visibilité des élus, qui continue à faire de l'Hémicycle le principal lieu de confrontation politique. Ainsi, la marque de fabrique de la Ve République perdure : dans les chambres le gouvernement demeure, autant qu'hier, la maître du jeu.

Le souci de solidarité

Si les prérogatives du Parlement ont évolué, tel n'est globalement pas le cas de l'état d'esprit des élus. Ceux qui appartiennent à la majorité se vivent d'abord comme des soutiens de l'exécutif et ceux qui siègent dans l'opposition poursuivent surtout un combat politique. Dans les deux cas, le travail législatif n'est pas premier, ce qui permet aux ministres de récupérer la main qu'ils ont pu perdre en commission.

Heureusement, l'affrontement reste contingenté puisque les points potentiels d'achoppement entre le gouvernement et sa majorité ont été lissés à l'occasion de travaux préparatoires. C'est d'ailleurs l'un des effets pervers de la révision : avoir déplacé les négociations dans l'opacité des cabinets ministériels où des conseillers habitués à imposer leur point de vue exercent souvent un pouvoir sans partage. Il est en effet rarissime que ces conclaves se tiennent dans les locaux parlementaires, l'usage voulant que ce soient les élus qui se déplacent dans les ministères – sans garantie d'ailleurs que le ministre concerné assiste en personne à la réunion organisée à cet effet ! Il faut dans ces cas-là que le rapporteur déploie

des trésors de combativité et parfois d'acharnement pour parvenir à vaincre les obstinations. D'autant qu'il ne peut se reposer que sur une fragile escouade de fonctionnaires qui l'assistent dans sa tâche. En dépit de leur disponibilité sans faille et d'un niveau d'expertise qui n'a d'égal que leur discrétion, l'appui logistique que ceux-ci lui apportent pèse peu au final face à l'administration et ses experts (Secrétariat général du gouvernement, Conseil d'État…). Par contre, une fois dans l'Hémicycle, le représentant du gouvernement et ceux de la commission jouissent de prérogatives identiques. D'ailleurs, siégeant symboliquement au premier rang des travées, le ministre n'est séparé que par une allée du président et du rapporteur de la commission. Et tous obtiennent la parole, sans limitation d'aucune sorte, quand ils la demandent.

Une fois les débats engagés cependant, le phénomène majoritaire joue au profit du gouvernement. Sur le papier, il peut sembler ardu pour un ministre, mécontent de l'adoption d'un amendement en commission, d'obtenir le retour au texte initial. Il faut cependant bien tenir compte du fait que les élus ne sont pas toujours informés des subtilités en jeu et qu'encadrés par leur groupe parlementaire, au moment des votes, la discipline fait merveille. Lorsqu'on ne possède pas de compétence particulière sur une question technique, il est tout naturel de répondre à l'appel du gouvernement. Ainsi, pour un cas relevé le 14 septembre 2009 où Michèle Alliot-Marie alors garde des Sceaux fut mise en minorité sur plusieurs amendements lors de la discussion du projet de loi organique mettant en œuvre la question prioritaire de constitutionnalité, on ne compte plus ceux où le ministre obtient, sans réellement se battre, gain de cause.

Il ne faut pas s'en étonner outre mesure. N'en déplaise à Montesquieu, exécutif et législatif ne fonctionnent plus de manière séparée, la majorité parlementaire et le gouvernement qui en est issu constituent un bloc de pouvoir qui fait et exécute la loi. Aussi, pour beaucoup de députés de la majorité, la présence dans l'Hémicycle se résume aujourd'hui comme hier, à jouer un rôle passif de figurant et à veiller à ce que l'opposition reste minoritaire.

La recherche de visibilité

Le droit parlementaire demeure donc marqué par la centralité de la séance plénière, l'Hémicycle ayant vocation à accueillir l'ensemble des élus quel que soit leur groupe ou leur commission[12]. Mais cette position

12. Jean-Louis Hérin, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs. Politique »,

privilégiée s'explique aussi – et peut-être surtout – par le caractère public des travaux qui s'y déroulent.

Le huis clos reste, en effet, le droit commun des commissions. À l'Assemblée, seules deux d'entre elles ont choisi d'ouvrir leurs travaux au public par la diffusion en direct sur Internet de leurs réunions. Pionnière sous la précédente législature, la commission des affaires culturelles a été rejointe en juin 2012 par celle des lois. Certes, toutes publient très rapidement un compte rendu désormais exhaustif, réalisé d'ailleurs par un service équivalent à celui qui assure la retranscription des débats de la séance publique, et celui-ci est consultable sur le site de l'Assemblée. Cependant, dans une démocratie d'opinion, l'écrit ne pèse guère face à la force de l'image. Les règles restrictives et les limitations diverses peuvent bien avoir été bannies des réunions de commission, la politique n'existe pas sans la communication et la communication n'est rien sans la télévision. Les députés ne sont pas des fantômes, ils ont besoin d'être vus.

Ainsi, le huis clos des délibérations joue en faveur du gouvernement. Le secret encourage l'opposition, tel Sisyphe, à redéposer en séance les amendements rejetés. De surcroît, la bataille partisane, celle que les ministres sont les plus à même de remporter, se déroule dans l'Hémicycle, alors que dans la commission les députés de la majorité ont tendance, pour faire passer leurs amendements, à faire bloc avec le rapporteur. La séance peut donc être perçue par les observateurs comme un foyer de bavardage et d'impuissance, elle n'en demeure pas moins l'enclos de la décision ultime.

Le constituant espérait qu'en accroissant les pouvoirs de la commission la discussion dans l'Hémicycle se concentrerait sur les temps forts (amendements importants, explications de vote, votes solennels). On en est loin, d'ailleurs le temps passé en séance publique ne diminue plus depuis 2009. L'absence de visibilité du travail réalisé au sein des commissions a pour conséquence de préserver la fonction de l'Hémicycle en tant que lieu du débat pertinent entre les gouvernants et ceux qui les contestent sous le regard de l'opinion [13].

Pourtant, très logiquement, dès lors que la commission joue un rôle accru dans l'écriture de la loi, il est dans l'ordre des choses que les citoyens, les observateurs et les médias puissent accéder aux échanges qui s'y déroulent de manière plus directe que par la seule lecture d'un

---

2012, p. 77.

13. Pierre Avril, « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *Revue du droit public*, n° 1-2, *La VIe République ?*, 2002, p. 269.

document. D'ailleurs, fin 2010, Bernard Accoyer avait installé un comité paritaire sur le suivi de l'application du règlement dont il est ressorti que la publicité audiovisuelle des débats dans ces instances gagnerait à devenir la règle, le huis clos l'exception. Mais, pour l'heure, cela n'est pas concrétisé, même si des travaux ont déjà eu lieu pour réaménager toutes les salles en les équipant de moyens de retransmission télévisée.

Ceux qui s'opposent à cette évolution arguent que, si la digue du secret était emportée, toute distinction ou presque s'effacerait du même coup avec la séance publique et que le droit y perdrait. Le croire serait mal connaître la réalité du climat en commission. Car les travaux qui s'y tiennent se caractérisent le plus souvent, fort heureusement, par la modération des propos et un louable esprit de conciliation. La spécialisation des commissaires implique évidemment compétence, intérêt pour les sujets débattus et précision juridique. Néanmoins, le fait majoritaire ne disparaît pas pour autant. Il demeure exceptionnel que des amendements signés par l'opposition soient adoptés. L'emprise des groupes et donc la politisation de l'examen technique des textes – avec les contraintes qu'elle induit sur la liberté d'expression et de décision des députés – imposent dès ce stade leur implacable rigueur.

Évidemment ces constats ne revêtent pour l'heure aucun caractère définitif. Raymond Aron qualifiait jadis la situation française « d'immuable et de changeante ». On ne saurait mieux dire aujourd'hui en évoquant la mécanique de nos institutions parlementaires.

RÉSUMÉ

Les rapports entre le gouvernement et les commissions permanentes des assemblées ont évolué. Hier la Constitution maintenait le législatif dans un rôle de simple chambre d'enregistrement des volontés de l'exécutif, aujourd'hui ce dernier est contraint à la négociation. Mais, si un tournant semble être pris pour le travail en commission, le gouvernement reste en position de force en séance publique.

Julie Benetti

LE PRÉSIDENT DU GROUPE MAJORITAIRE

Curieuse idée, apparemment, que celle d'intégrer le président du groupe majoritaire dans une réflexion générale sur le renouveau du Parlement. Car si le Parlement est une institution qui s'incarne dans les hommes et les femmes qui le composent, il ne saurait être confondu avec un seul de ses membres (ou même deux, en intégrant le président du groupe majoritaire au Sénat lorsqu'un tel groupe existe…). Au demeurant, le groupe majoritaire étant le haut lieu de la discipline et son président, placé au sommet de l'organisation pyramidale du groupe, l'ultime garant de l'unité de vote, il est pour le moins surprenant d'associer cette figure d'autorité à un renouveau, quelque forme que celui-ci prenne.

Il est vrai que l'accession, en 2007, de Jean-François Copé à la présidence du groupe UMP de l'Assemblée nationale a semblé marquer une évolution du rôle du président du groupe majoritaire, nouveau fer de lance de l'émancipation de la majorité. D'autant que cette posture inhabituelle anticipait finalement de quelques mois la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ses avancées pour la majorité parlementaire elle-même comme ses implications sur les prérogatives du président du groupe majoritaire en particulier. Le changement des règles allait de pair avec celui de la conception de la fonction, la rénovation de la majorité s'incarnant physiquement dans la personnalité de son président de groupe.

Par contraste, le président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, Bruno Le Roux, successeur à ce poste, en juin 2012, du nouveau Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, paraît renouer avec une présidence plus modeste du groupe majoritaire, fidèle au chef de l'État et au Premier ministre. Pour autant, toute dissension n'est pas non plus systématiquement tue, ainsi à propos de la procréation médicalement assistée que Bruno Le Roux souhaitait intégrer par voie d'amendement dans le projet

de loi instituant le mariage pour tous, avant de devoir y renoncer. Dans le même temps, avec le recul de quelques années depuis la modification des règlements des assemblées, les premiers bilans de la révision constitutionnelle de 2008 ont été tirés et, s'il est incontestable que le travail parlementaire a changé, les rapports de force entre le gouvernement et sa majorité n'ont pas été transformés.

On en revient dans ces conditions à l'interrogation initiale : quel lien entre le président du groupe majoritaire et le renouveau du Parlement ? La proposition implicite du sujet découle d'un constat d'évidence : les groupes sont devenus inséparables de la pratique parlementaire moderne. Ils « donnent vie au Parlement et ils le résument », selon la belle formule de Jean Gicquel. Si, comme l'écrivait le doyen Vedel, en 1949, « dans la pureté du principe représentatif, on ne conçoit pas que des groupes politiques aient officiellement leur place dans les assemblées parlementaires [1] », cette fiction a été définitivement abandonnée avec la révision de 2008 et la mention, à l'article 51-1 nouveau, des groupes parlementaires, dont « le règlement de chaque assemblée détermine les droits ». La formule peut paraître anodine ; elle a pourtant formellement consacré le passage d'une conception individuelle du mandat parlementaire, héritée de la théorie du régime représentatif, à une conception collective du travail parlementaire, ordonnée autour des groupes.

À ce premier constat il faut en ajouter un second, tout aussi indiscutable, celui de la présidentialisation des groupes parlementaires, au point de faire de la réunion des présidents de groupe, en conférence des présidents, un « Parlement miniature » qui règle le scénario de la vie parlementaire. D'ailleurs, ainsi que le relèvent Pierre Avril et Jean Gicquel, les règlements des assemblées ne connaissent « l'intervention des groupes que par l'intermédiaire de leurs présidents [2] ».

Cette double assimilation – du Parlement aux groupes politiques et des groupes politiques à leurs présidents – éclaire la question du lien entre président du groupe majoritaire et renouveau du Parlement, renouveau parlementaire dont la révision constitutionnelle de 2008 a précisément fait l'un de ses principaux objectifs. En réalité, et sans jamais la viser explicitement, la réforme a profité, à titre principal, non pas au Parlement dans son ensemble mais, en son sein, au groupe majoritaire, émanation

1. Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1949 ; rééd. 2002, p. 415.

2. Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 4e éd., 2010, p. 103.

du parti présidentiel à l'Assemblée nationale, qui en maîtrise les organes de direction et en contrôle les commissions.

Son autorité sur ses troupes fait ainsi du président du groupe majoritaire le maître d'œuvre de cette revalorisation du rôle de la majorité parlementaire dont il peut être, ès qualités, le premier bénéficiaire. Il n'en reste pas moins, tout autant et peut-être davantage encore eu égard aux potentialités de la révision de 2008, le gardien nécessaire des débordements de la majorité.

Maître d'œuvre de la revalorisation de la majorité parlementaire

« Le député godillot du XXe siècle, c'est terminé. Les députés aujourd'hui ne veulent plus simplement être des machines à voter les yeux fermés. […] J'ai la chance et le plaisir d'animer une majorité de 85 % de députés qui sont des députés réélus, donc qui connaissent bien le métier de député et qui ont envie de dire un certain nombre de choses » (Jean-François Copé [3]).

Privé en 2007 par le nouveau président, Nicolas Sarkozy, de maroquin ministériel dans le gouvernement de François Fillon, Jean-François Copé accepte pour lot de consolation la présidence du groupe UMP de l'Assemblée nationale. Contesté à ses débuts, il donne très vite à cette fonction une portée et une visibilité nouvelles. Semblant écarter la dimension caporaliste de la présidence du groupe majoritaire, il assoit son autorité sur les députés de son groupe en développant une théorie dite de la « coproduction législative ». La majorité autrefois soumise entend désormais peser sur la législation adoptée et ne plus se laisser imposer les textes préparés par l'exécutif. Face à l'hyperprésident, l'équilibre du système requiert un hyper-Parlement, des « hyperdéputés » forts de leur légitimité et de leurs prérogatives, dont la figure, tournant délibérément le dos à celle du « godillot », est encore à construire [4].

À l'image archaïque d'un président de groupe majoritaire, chef de meute, Jean-François Copé veut substituer celle, plus moderne, d'un président ouvert à la concertation, à l'écoute des demandes de ses troupes, garant du dialogue avec le chef de l'État et son Premier ministre, il prend au besoin la

3. Entretien donné par Jean-François Copé à l'émission en ligne « Border Lyne » et rapporté par Dorothée Reignier in *La Discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la Ve République*, thèse de doctorat en droit public, Université Lille 2, 2011.

4. Jean-François Copé, *Un député, ça compte énormément !*, Paris, Albin Michel, 2009.

tête de la revendication – ainsi, en 2009, sur la fiscalisation des indemnités journalières en cas d'accident du travail ou, en 2010, en s'opposant avec succès au renforcement du dialogue social dans les très petites entreprises (TPE) –, quitte, sous le couvert d'une démarche collective, à jouer en réalité sa propre partition et à présenter comme nouvelle une posture qu'avait le premier adopté Claude Labbé, lorsque président du groupe Union des démocrates pour la République il avait incarné la rébellion des députés gaullistes face à la tutelle du pouvoir exécutif dans un contexte politique de division de la majorité, il est vrai, sensiblement différent.

En tous les cas et si l'initiative en revient au président de la République, Nicolas Sarkozy, c'est bien cette conception nouvelle des rapports entre l'exécutif et la majorité parlementaire que la révision constitutionnelle de 2008 a finalement entendu concrétiser. À travers le contrôle de certaines nominations présidentielles et des opérations militaires extérieures, la majorité s'immisce désormais dans le pré carré traditionnel du chef de l'État. La réforme procède surtout à une nouvelle organisation du travail parlementaire, dont la majorité peut tirer presque l'entier bénéfice, qu'elle soit seule en mesure d'opposer, en conférence des présidents, un veto à la mise en œuvre de la procédure accélérée ou à l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi dont l'étude d'impact serait insuffisante, ou bien encore qu'elle soit protégée pour l'avenir contre une utilisation abusive de l'article 49-3 C. Les avancées les plus notables pour la majorité découlent cependant du nouvel article 42 C qui impose des délais minimaux d'examen des textes et rétablit la règle ancienne selon laquelle la discussion en séance s'engage sur le texte de la commission et non sur le projet du gouvernement. Le nouveau dispositif de fixation de l'ordre du jour qui, au moins en dehors de la période budgétaire, permet de rogner le calendrier gouvernemental vient parachever l'entreprise de revalorisation du groupe majoritaire et, partant, de son président. Car ces prérogatives nouvelles sont moins, à l'analyse, celles des députés du groupe majoritaire, pris chacun individuellement, que celles de leur président qui personnifie le groupe et agit en son nom.

Cette identification du groupe à son président résulte des règlements des assemblées eux-mêmes qui, par nécessité, font du président de groupe le représentant exclusif de ce dernier, étant désormais acquis, par ailleurs, qu'un groupe ne peut avoir qu'un seul président [5]. Toutes les prérogatives que les groupes tiennent des règlements sont, en réalité,

5. CC, 2013-664 DC, 28 février 2013, décision censurant la faculté pour les groupes parlementaires de se doter d'une coprésidence paritaire.

autant de prérogatives personnelles de leur président. En dehors du droit de demander une suspension de séance et un vote par scrutin public dont il peut déléguer l'exercice à l'un des membres de sa formation, la liste des attributions personnelles du président de groupe est longue, qu'il s'agisse de proposer les candidatures au bureau, de répartir les sièges dans les commissions ainsi, d'ailleurs, que dans l'Hémicycle, de demander la création d'une commission spéciale ou de s'y opposer, qu'il s'agisse encore de fixer l'ordre du jour en conférence des présidents, d'y demander la procédure d'examen simplifiée ou de s'y opposer, d'obtenir à l'Assemblée nationale le temps programmé ou d'y faire opposition, d'inscrire les membres de son groupe dans la discussion générale, les orateurs dans les débats, ou de demander la vérification du quorum…

Cette fonction de représentation du groupe s'illustre particulièrement en conférence des présidents où dès l'origine ont siégé, aux côtés du président de la chambre et des présidents des commissions, les présidents des groupes politiques, mais au sein de laquelle chacun ne détenait que sa propre voix. Ce principe, qui est toujours en vigueur au Sénat, a été remis en cause à l'Assemblée nationale par la résolution du 25 mars 1954 qui y a introduit le vote pondéré. La règle s'est maintenue sous la Ve République et figure désormais à l'article 47-3 du règlement de l'Assemblée nationale : « […] dans les votes émis au sein de la conférence, il est attribué aux présidents des groupes un nombre de voix égal au nombre des membres de leur groupe après défalcation des voix des autres membres de la conférence ». Peu importe que les votes en conférence des présidents soient en fait exceptionnels, le président du groupe majoritaire, fort de l'effectif des membres de sa formation, y joue un rôle déterminant.

Ainsi, lorsque le constituant de 2008 donne aux conférences des présidents le droit de s'opposer à la procédure accélérée ou à l'inscription d'un projet de loi, la décision ne pourrait être prise, à l'Assemblée nationale, contre l'avis du président du groupe majoritaire. De même les compétences de la conférence des présidents pour la fixation de l'ordre du jour, qui ont été sensiblement élargies par la révision de 2008, ont-elles automatiquement renforcé les propres prérogatives du président du groupe majoritaire pour l'inscription des textes ou des débats dans la semaine d'initiative parlementaire, ou des sujets de contrôle et d'évaluation dans la semaine dite réservée. Dans l'organisation des débats, le président du groupe majoritaire a tiré également des attributions supplémentaires de la mise en place de la procédure dite du temps législatif programmé au titre de laquelle un temps de parole

spécifique lui est accordé, indépendamment du temps global accordé à son groupe.

Virtuellement, la révision de 2008 a ainsi donné au groupe majoritaire et donc à son président les moyens constitutionnels de leur émancipation. Mais, pratiquement, les rapports entre le gouvernement et sa majorité n'ont pas été modifiés tant les potentialités de la réforme se heurtent au principe politique, cardinal sous la Ve République, de la fidélité du groupe majoritaire à l'exécutif, fidélité dont le président du groupe majoritaire reste, aujourd'hui comme hier, le premier gardien.

Frein obligé à l'émancipation de la majorité parlementaire

38 Aux compétences réglementaires du président du groupe majoritaire, décisives en elles-mêmes pour la vie intérieure des assemblées, s'ajoute un rôle politique sur la scène parlementaire et au-delà. Le président de groupe « symbolise la personnalité politique du groupe qu'il conduit[6] ». Non seulement il le représente, ès qualités, dans l'accomplissement de tous les actes qu'il prend en son nom, mais plus encore par ses prises de position, en séance ou devant la presse, il incarne la majorité, sa ligne politique, vis-à-vis de l'exécutif comme d'ailleurs de l'opposition ou des groupes minoritaires avec lesquels il entretient du reste un dialogue constant.

Ce *leadership* du président du groupe majoritaire dépend essentiellement de la personnalité de ce dernier, des ambitions politiques qui sont les siennes mais aussi de la nature des relations qu'il entretient tant avec le président de la République qu'avec le Premier ministre ou le chef du parti majoritaire. Mais son autorité reste structurellement limitée par le fait que la présidence du groupe majoritaire ne s'est jamais doublée de la direction du parti. Jean-François Copé a dû ainsi démissionner de la présidence du groupe UMP de l'Assemblée nationale lorsqu'en 2010 il a été élu secrétaire général du parti présidentiel – non, d'ailleurs, sans s'être assuré du choix de l'un de ses fidèles, le député Christian Jacob, pour lui succéder.

Est ainsi entretenue une division du pouvoir majoritaire pour éviter que l'autorité du président du groupe sur la majorité ne puisse venir concurrencer directement celle du Premier ministre et, surtout, *in fine*,

6. Jean-Pierre Camby et Pierre Servent, *Le Travail parlementaire sous la Cinquième République*, Paris, Montchrestien, 5e éd., 2011, p. 36.

celle du chef de l'État. Si la confusion des rôles a pu être entretenue un temps par Jean-François Copé, le président du groupe majoritaire n'est pas le *leader* de la majorité parlementaire. Et la révision de 2008 n'a rien changé à cet état de fait. En revanche, sa responsabilité dans le maintien de la cohésion de son groupe est d'autant plus grande que la majorité a gagné avec cette réforme du travail parlementaire des moyens d'action nouveaux face au gouvernement.

Dans l'enceinte parlementaire, la présidence du groupe majoritaire ne peut échapper à une dimension autoritaire ; elle est une fonction de commandement. Celle-ci n'est certes pas exclusive d'un rôle de modération ou de conciliation des points de vue qui s'expriment au sein du groupe. Le président du groupe majoritaire doit être « l'homme de toutes les synthèses [7] », l'unité de vote étant d'autant mieux acceptée par ses troupes qu'elle paraît être le produit d'une soumission volontaire et non d'une discipline imposée. Pour autant, la présidence du groupe majoritaire dépasse de loin une simple fonction de négociation et d'arbitrage. Elle revêt intrinsèquement un rôle de direction active des membres du groupe dont le président doit assurer au final la discipline et l'union derrière le chef de l'État et le gouvernement.

Cette fonction d'autorité est curieusement assez bien admise par les députés de la majorité qui acceptent de voir leur liberté encadrée et attendent même de leur président qu'il « tienne » son groupe. La stabilité du président du groupe majoritaire participe grandement de cette autorité sur ses troupes dont il est en quelque sorte le repère fixe au cours de la législature, pour la durée de laquelle il est de fait élu, tandis que dans le même temps, au gré des remaniements, les interlocuteurs gouvernementaux des députés de la majorité, et particulièrement le ministre chargé des relations avec le Parlement, sont susceptibles de changer. D'ailleurs, même rejetés dans l'opposition, les députés reconduisent généralement à la tête de leur groupe leur ancien président, l'épreuve de la défaite et la période d'opposition qui s'ensuit resserrant encore les liens du président avec son groupe. Aussi Jean-Marc Ayrault a-t-il présidé quinze ans aux destinées du groupe socialiste de l'Assemblée nationale, de 1997 à 2012. De même les députés UMP ont-ils réélu, en 2012, Christian Jacob à la tête de leur groupe.

Pour autant, le choix du président du groupe majoritaire échappe largement aux députés. À défaut d'une candidature unique, il y a de

7. Jacques Limouzy, « Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis », *Pouvoirs*, n° 36, *Le ministre*, 1986, p. 97, disponible sur Revue-Pouvoirs. com.

toutes les façons une candidature officielle que les députés de la majorité sont appelés à entériner. Ainsi Jean-François Copé, candidat de l'Élysée, fut-il, au début de la treizième législature, élu président du groupe UMP à une écrasante majorité face à son challenger, le député Alain Joyandet (qui intégra plus tard le gouvernement de François Fillon). Quant à Bruno Le Roux, homme de confiance de François Hollande dont il avait été l'un des porte-parole pendant sa campagne présidentielle, il a succédé à Jean-Marc Ayrault à la présidence du groupe socialiste de l'Assemblée nationale à laquelle il a été élu sans surprise et par acclamation.

Il reste que le groupe majoritaire porte généralement à sa présidence des hommes d'expérience et souvent de caractère, rompus aux mécanismes et aux usages de la chambre, qui ont l'oreille du chef de l'État et du Premier ministre et la confiance des députés. L'autorité politique du président du groupe majoritaire se mesure à la qualité de cette relation duale qu'il entretient avec l'exécutif comme avec les membres de sa formation. Au premier, il fait remonter les attentes, les réticences et même les récriminations de la majorité ; aux seconds, il rappelle l'exigence de fidélité au président de la République et au gouvernement, faisant œuvre de conviction, de pédagogie et, au besoin, de fermeté.

Les réunions du groupe majoritaire recouvrent de ce point de vue une importance particulière. C'est en principe à la faveur du huis clos de ces réunions que s'expriment et se concilient les opinions, que se règlent les différends et s'arrêtent les positions et les consignes de vote. En réalité, si la parole y est libre, le pouvoir du président « de borner progressivement le débat, de proposer une synthèse et de conclure à son adoption, réduit à chaque étape la liberté du parlementaire [8] ». Car le plus souvent c'est en amont, à l'occasion des réunions des représentants de la majorité, qui se tiennent périodiquement à Matignon ou à l'Élysée et auxquelles participe le président du groupe majoritaire, que sont arrêtés les termes d'un accord avec l'exécutif, à charge ensuite pour les responsables du groupe de faire accepter cet accord par les parlementaires de la majorité.

Le président du groupe majoritaire peut compter, dans cette entreprise de persuasion, sur une équipe de collaborateurs, au premier rang desquels figure le secrétaire général du groupe, véritable « surveillant général [9] » qui veille à l'unité des expressions et des votes. Personnage

8. Dorothée Reignier, *La Discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la Ve République*, thèse citée, p. 119.

9. Jean-Pierre Camby et Pierre Servent, *Le Travail parlementaire sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 35.

politique sans être élu, placé sous l'autorité directe du président dont il doit avoir la pleine confiance, son action est décisive dans la cohésion du groupe. Le bureau du groupe joue également, ici, un rôle important. Composé d'élus choisis par leurs collègues, il se réunit pratiquement chaque jour de séance sous l'autorité du président. C'est ce cercle étroit des responsables du groupe qui en défend la ligne politique et l'intérêt collectif face aux initiatives individuelles ou séparées que peuvent prendre les autres membres.

Ainsi le droit d'amendement est-il strictement encadré et ne sont en principe déposés que ceux des amendements qui ont reçu l'aval du bureau du groupe. De même incombe au bureau le choix des rapporteurs et des responsables en commission (*whips*), la sélection des questions qui seront posées au gouvernement, le choix des orateurs dans les débats… Plus prosaïquement, le président doit veiller à ce que son groupe reste en toute occasion, en séance mais aussi en commission, numériquement majoritaire, des tours de garde étant mis en place pour ce faire par les responsables des groupes. Toute défaillance, même accidentelle, de la majorité est interprétée comme un échec personnel du président de groupe qui n'a pas su mobiliser ses troupes (ainsi, en décembre 2007, lorsque l'insuffisance numérique des députés UMP en séance contraignit le gouvernement à différer l'adoption du projet de révision du code du travail). De manière plus sensible encore, il est comptable devant le gouvernement des manquements à l'unité de vote. L'appel à la discipline suffit généralement à faire rentrer dans le rang les plus récalcitrants. Mais l'argument d'autorité n'offre pas non plus de garantie absolue, d'autant que les cas d'indiscipline, en fait peu nombreux, sont aussi rarement sanctionnés : les défaillances individuelles n'emportant pas en règle générale aucune conséquence sérieuse, les députés sont le plus souvent simplement réprimandés.

L'impératif de solidarité avec le gouvernement astreint les députés de la majorité à une forte discipline dans tous les actes de leur mandat. Il ne peut souffrir qu'un député agisse isolément, selon son bon vouloir. « Rouage essentiel dans le jeu du pouvoir en place[10] », il revient au président du groupe majoritaire de s'assurer que ce principe de cohésion et d'unité règle la vie de sa formation. Cette exigence, qui est premièrement la sienne, a façonné son rôle sous toute la Ve République, y compris depuis la révision constitutionnelle de 2008.

10. Jean-Pierre Duprat, « Les groupes parlementaires sous la Ve République », in *Mélanges Montané de la Roque*, Toulouse, Presses de l'IEP de Toulouse, 1986, p. 141.

RÉSUMÉ

Au Parlement, la majorité s'identifie au président du groupe majoritaire. Celui-ci personnifie son groupe ; il le représente en même temps qu'il le dirige. C'est pourquoi la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 aurait pu inaugurer une nouvelle conception de la présidence du groupe majoritaire, la rénovation de la majorité parlementaire s'incarnant dans son président. Mais la réforme entreprise n'a pas plus transformé la fonction de président du groupe majoritaire que le rôle de la majorité parlementaire elle-même. Garant de l'unité et de la discipline de son groupe, le président en reste avant tout la figure d'autorité et de commandement.

Georges Bergougnous

LES BINÔMES MAJORITÉ-OPPOSITION

Reconnaître l'opposition. Lui accorder toute sa place dans la fonction parlementaire, qu'il s'agisse de représenter, de légiférer ou de contrôler, l'idée n'est pas aussi nouvelle que la récente révision de 2008 a pu le laisser penser. Consubstantielle à la démocratie parlementaire, l'opposition, pour ne pas être gravée à l'origine dans le marbre constitutionnel, n'est pourtant pas absente des travaux préparatoires de la Constitution. Alors même que le fonctionnement des institutions ne connaît pas – encore – le parlementarisme majoritaire que la révision de 1962 instituera durablement et que les notions mêmes de majorité et d'opposition n'ont pas la même « pureté » que dans le régime britannique, alors que les contours en sont flous et varient tout au long d'une législature, il n'est en définitive pas étonnant que ce soit un ardent admirateur du régime « à l'anglaise » et de son mode de scrutin, Michel Debré, garde des Sceaux du dernier gouvernement de la IVe République, qui, venu présenter le projet de Constitution devant le Conseil d'État, en ait souligné le rôle indispensable. Défendant la priorité constitutionnelle accordée à une séance de questions par semaine, il précisait que « la voix de l'opposition [serait] ainsi assurée de se faire entendre », en ajoutant : « Cette disposition est la marque décisive du régime parlementaire et des droits reconnus, dans le régime, à l'opposition. […] L'intervention des assemblées est un contrôle et une garantie. Il ne faut pas, cependant, qu'un gouvernement accapare les travaux des assemblées au point que l'opposition ne puisse plus manifester sa présence. Si elle ne doit pas pouvoir faire obstruction, elle doit pouvoir interroger. » Sans doute aussi admiratif du Parlement de Westminster que le Premier ministre, Raymond Triboulet, qui deviendra ministre et membre de l'Académie des sciences morales et politiques, proposait au cours de la première

législature de séparer la majorité de l'opposition par un couloir divisant en deux parties l'Hémicycle, afin de marquer physiquement l'appartenance de chacun à l'une ou à l'autre. Et si la « mécanisation morose » qui a régi le Parlement dans les premières années de la Ve République n'a guère donné l'occasion à l'opposition – non plus qu'à la majorité, d'ailleurs – de s'affirmer et de voir reconnu son rôle, la structuration de la vie politique autour de la fonction présidentielle a permis son émergence et a rendu plus aisée son identification. Depuis l'ouverture de la saisine du Conseil constitutionnel aux parlementaires en 1974, les responsables politiques et les constitutionnalistes ont voulu consacrer cette reconnaissance et n'ont cessé d'œuvrer pour un statut de l'opposition. La tentative de 2006 s'est heurtée à la sévère vigilance du Conseil constitutionnel [1], ce qui imposait une révision constitutionnelle. Mais celle-ci, en dépit de l'introduction de l'article 51-1, n'établit pas véritablement un statut, ne serait-ce qu'en liant à l'opposition des groupes minoritaires qui peuvent appartenir à la majorité. Si la révision a permis incontestablement de décliner de nouveaux droits, une fois posé le principe de la déclaration d'appartenance à l'opposition, la pratique parlementaire, voire certains textes, lui en avait déjà explicitement reconnu dans le débat politique, et à égalité avec la majorité, ce qui revenait à mettre en œuvre une discrimination positive en sa faveur, puisqu'elle est par définition moins nombreuse. C'est ainsi qu'en vue des élections législatives de 1967 une nouvelle réglementation de la propagande radiotélévisée fut mise en place avec la substitution au principe d'égalité entre toutes les formations présentant un minimum de candidats du principe de l'égalité entre la majorité, d'une part, et l'opposition, d'autre part. De même, lorsqu'en marge du règlement furent créées à l'Assemblée nationale en 1974 les questions au gouvernement, le temps qui leur était consacré fut divisé à égalité entre majorité et opposition, et c'est en 1981 qu'il sera réparti à la proportionnelle des groupes avant d'être à nouveau divisé à égalité dans le règlement. Enfin, bien avant qu'un texte le prévît, il arriva que les fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête fussent réparties entre elles comme ce fut le cas à cinq reprises durant la neuvième législature et à quatre reprises sous la douzième, avant que la réforme du règlement de mars 2003 ne réservât une des deux fonctions au groupe à l'origine de la création de la commission et que la pratique rendît ce dispositif quasi systématique pour les missions d'information. Sans que l'égalité fût respectée entre majorité et opposition, la

1. CC, 2006-537 DC, 22 juin 2006.

pratique parlementaire réserva également une place à cette dernière, qu'il s'agisse de la composition des commissions mixtes paritaires (CMP) – en passant par des phases où elle ne reflétait que la majorité de chacune des assemblées – ou de la désignation, à compter de la cinquième législature, des rapporteurs spéciaux, qui le sont désormais en respectant la configuration politique de l'Assemblée. Progressivement, enfin, la désignation de co-rapporteurs, le plus souvent réunis en binômes paritaires, a fait ensuite son apparition, permettant d'associer majorité et opposition non plus seulement à la délibération, mais à la réalisation d'un travail commun. Car si le terme parité est polysémique, c'est bien ici de la parité politique qu'il est question et non de la parité des sexes, qui n'a fait qu'une – furtive – apparition en droit parlementaire avec la tentative du groupe écologiste de permettre l'exercice conjoint de la présidence d'un groupe parlementaire constitué au sein de l'Assemblée nationale par deux députés de sexe opposé, sèchement déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel au motif qu'elle méconnaissait tant le principe d'égalité que la hiérarchie des normes [2].

Nés de la pratique avant d'être codifiés par étapes successives, du moins à l'Assemblée nationale, les binômes paritaires, en associant majorité et opposition pour pacifier leurs rapports, s'inscrivent parfaitement dans le mouvement de revalorisation du Parlement, pierre philosophale de la réforme constitutionnelle de 2008. Mais le recours à cette méthode invite à la réflexion concernant tant son cantonnement aux tâches de contrôle que la consécration d'une réalité politique bipartisane.

Instruments privilégiés du contrôle ?

Responsabiliser l'opposition. L'ancrer dans le système; la faire participer à son fonctionnement régulier, « au bon déroulement du débat démocratique et, partant, au bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels [3] ». La faire consentir à assumer les responsabilités que cette participation entraîne, en dépit d'une certaine répugnance de sa part pour ce qui pourrait passer pour de la connivence. Tels sont les objectifs que la reconnaissance de l'opposition par la révision constitutionnelle de 2008 se fixait, à la suite du comité Balladur, qui appelait l'opposition à « jouer un rôle plus responsable, éloigné de la stérilité des critiques

2. CC, 2013-664 DC, 28 février 2013.
3. CC, 95-370 DC, 30 décembre 1995.

systématiques qui jettent le discrédit sur le discours politique [4] ». Et le domaine de prédilection de cette association à la fonction parlementaire a paru d'emblée être celui du contrôle, que la révision a promu au même niveau que le vote de la loi à l'article 24 C. Cette approche est clairement défendue par le rapporteur du projet de révision à l'Assemblée, qui n'hésite pas à affirmer : « L'opposition doit accepter que la majorité est fondée à mettre sa politique en œuvre par la loi. En revanche, la majorité doit admettre que le contrôle est la vocation de l'opposition. La minorité doit être privilégiée, voire participer à égalité dans la responsabilité des activités de contrôle » [5].

Encore faut-il s'accorder sur ce qu'il convient d'entendre par contrôle. Si le contrôle parlementaire doit se limiter à la mise en cause de la responsabilité du gouvernement telle qu'elle est organisée par les articles 49 et 50 C, il est clair qu'une telle approche, qui conduit nécessairement à l'affrontement, ne favorisera pas la conjugaison des efforts de la majorité et de l'opposition, et ne se révélera pas propice au développement de binômes. La jurisprudence du Conseil constitutionnel semble pourtant conforter une telle conception du contrôle, comme le souligne Pierre Avril [6]. Cela explique la rigueur dont il fait preuve à l'égard de toute procédure susceptible de mettre en cause la responsabilité gouvernementale et le soin qu'il prend à assortir ses déclarations de conformité d'une réserve traditionnelle limitant ces procédures à « un simple rôle d'information pour permettre à l'Assemblée d'exercer, pendant les sessions ordinaires et extraordinaires, son contrôle sur la politique du gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution [7] ». Mais cette conception paraît aujourd'hui dépassée, « parce que, dans la réalité, confiance et censure sont aujourd'hui passées de l'Assemblée nationale au corps électoral » et, « dès lors que la responsabilité du gouvernement s'exerce effectivement devant le peuple (et, subsidiairement, devant le président de la République dans l'intervalle des élections), déclarer que le contrôle est destiné à permettre au Parlement de mettre en jeu une responsabilité qui lui échappe revient à lui assigner un fondement illusoire » [8].

4. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 65.

5. Jean-Luc Warsmann, Assemblée nationale, rapport n° 892, treizième législature, 15 mai 2008, p. 57.

6. Pierre Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », *Jus Politicum*, n° 3, 2009, p. 2.

7. CC, 59-2 DC, 24 juin 1959. Jurisprudence constante depuis cette décision.

8. Pierre Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », art. cit., p. 2.

Or si contrôler, c'est remplir une fonction de vigilance, vérifier l'application satisfaisante des textes votés, la mise en œuvre des choix décidés par le législateur ; si ce contrôle se double, comme le prévoit l'article 24 C d'une évaluation des politiques publiques, qui a pour objet d'en apprécier l'efficacité en comparant les résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre, alors, comme le souligne un parlementaire familier de la matière, « contrôler l'action du gouvernement, [c'est] simplement vérifier que les choses se passent correctement. Il faut donc que majorité et opposition apprennent à travailler ensemble, avec un double regard, mais à partir de propositions communes et en suivant le même objectif [9] ». C'est précisément ce que tend à mettre en œuvre, à l'Assemblée nationale, le Comité d'évaluation et de contrôle dont les rapports d'évaluation, en application de l'article 146-3 du règlement, sont confiés à des binômes de rapporteurs de la majorité et de l'opposition. Ces derniers ont abouti dans la totalité des cas à des conclusions communes, réserve faite de quelques très rares points de vue différents sur des questions particulièrement politiques, comme l'aide médicale d'État. Les groupes de travail mis en place par le comité sont également quasi paritaires et leurs conclusions font l'objet d'un consensus, sans qu'il soit nécessaire de procéder à un vote ; il en va de même des décisions d'inscription au programme de travail et d'autorisation par le comité de publication de ses travaux, ces derniers pouvant faire l'objet, au cours de la semaine de contrôle, d'un débat en séance publique qui se déroule en pratique dans la salle Lamartine, plus adaptée à une discussion apaisée que l'Hémicycle.

L'application des lois – « vérifier [si] les textes votés sont appliqués de manière satisfaisante [10] » – est logiquement un des domaines d'élection du contrôle paritaire opéré par des binômes de rapporteurs. Après que le règlement eut confié en 2004 au rapporteur d'un projet la charge de présenter un rapport d'application de ses dispositions six mois après leur entrée en vigueur, l'habitude s'est prise, à la commission des lois et à la commission des affaires économiques de l'Assemblée, sous la précédente législature, de désigner un co-rapporteur appartenant à l'opposition, et cette pratique est désormais codifiée. Pour sa part, le Sénat, après avoir laissé aux secrétariats des commissions permanentes le soin d'assurer ce contrôle, a créé à l'automne 2011, aux termes d'une décision du bureau,

9. René Dosière, *in* Assemblée nationale, *Journal officiel. Compte rendu intégral*, première séance du 25 janvier 2011, p. 469.

10. *Idem.*

une commission sénatoriale dédiée dont les rapports sont également confiés à des binômes bipartisans.

Au-delà de ces binômes de rapporteurs d'application des lois, les commissions d'enquête, les missions d'information des commissions et celles de la conférence des présidents ont fait une place éminente à l'opposition, en répartissant entre celle-ci et la majorité les fonctions de président et de rapporteur, cette dernière se réservant le rapport dans la plupart des cas. Imposée par le règlement de l'Assemblée tout d'abord aux seules commissions d'enquête, cette pratique a été élargie ensuite aux autres procédures avant d'être également codifiée. Le règlement prévoit ainsi que la fonction de président ou de rapporteur d'une mission d'information de la conférence des présidents revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition, si ces fonctions ne sont pas exercées par la même personne, et qu'une mission de commission permanente composée de deux membres doit comprendre un député appartenant à un groupe d'opposition. Le paritarisme va même parfois, comme à la commission des lois, jusqu'à nommer un président-rapporteur de la majorité et un vice-président-co-rapporteur de l'opposition pour l'élargir à l'exercice des deux types de fonction. Le règlement du Sénat, dans sa rédaction issue de la résolution mettant en œuvre la révision constitutionnelle, partage également désormais les fonctions de président et de rapporteur des commissions d'enquête et des missions d'information.

Le souci de la parité s'étend enfin aux groupes de travail que les organes des assemblées instituent afin de proposer de nouvelles modalités de fonctionnement interne : les rapporteurs de celui créé en 2010 au sein de la commission des lois du Sénat sur les conflits d'intérêts appartenaient à l'ensemble des groupes politiques, tandis que les travaux de celui créé au sein du bureau de l'Assemblée nationale sur le même sujet et qui aboutirent à l'institution d'un déontologue furent rapportés par un binôme composé d'une députée de la majorité et d'un député de l'opposition.

Mais, ainsi revisité, le « contrôle est partout », selon la formule de Pierre Avril[11], et la distinction « ressassée par les manuels, parfois reprise par les textes » – comme la nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 24 C – entre contrôle et législation « occulte le lien intime qui réunit les deux notions » tant il est vrai que le débat législatif n'est pas détachable du contrôle dans la mesure où la plupart des lois tendent « à corriger une politique ponctuelle et à examiner par la même occasion

11. Pierre Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », art. cit., p. 6.

l'action du gouvernement et de l'administration »[12]. Et ce contrôle présente ainsi nécessairement un caractère préventif, au cours du processus législatif lui-même, privant d'une grande part de sa pertinence la distinction entre contrôle *a posteriori* et anticipé. S'il se situe en effet « à la charnière de la responsabilité et de la représentation », le contrôle ne saurait être cantonné aux seules procédures qui le visent spécifiquement et il est par exemple présent dans les amendements « qui sont une forme abstraite d'injonction puisque le gouvernement est tenu d'exécuter la loi »[13].

Il est logique dans ces conditions que la pratique des binômes ait également saisi, sinon encore irrigué, la fonction législative. Déjà, afin de permettre à la conférence des présidents de bénéficier d'une expertise pour se prononcer utilement sur l'éventuelle méconnaissance des règles organiques sur la présentation des projets de loi, c'est-à-dire sur le respect des prescriptions s'imposant aux études d'impact, première étape du processus d'examen de la loi, l'article 146-5 du règlement a prévu que le Comité d'évaluation et de contrôle, dont les travaux sont conduits par des binômes de rapporteurs de la majorité et de l'opposition, remplisse cette mission, à la demande des présidents des commissions saisies au fond. En définitive, le comité a préféré que les commissions se chargent directement de cette tâche, mais a invité leurs présidents à désigner eux-mêmes à cette fin un binôme bipartisan, ce que fit, par exemple, la commission des affaires économiques.

Symbole de cette osmose des tâches de contrôle et de législation, il est arrivé, même si les cas sont incontestablement limités en nombre, et leur réussite plus encore, que des binômes de rapporteurs du Comité d'évaluation et de contrôle présentent en commun des amendements, reprenant des propositions d'un rapport, comme en témoigne la série concernant les autorités administratives indépendantes déposée sur le projet de loi organique relatif au défenseur des droits sous la treizième législature, dont un seul fut toutefois adopté. Car il s'agit là d'une exception, tant la séance publique reflète encore les clivages, pour ne pas dire les postures, de la majorité et de l'opposition. Les commissions, notamment les commissions spéciales, sont plus propices à une démarche associant l'une et l'autre, comme celle sur le projet de loi bioéthique, dont le président et le rapporteur étaient ceux de la mission d'information qui pendant plus d'un an et demi avait approfondi les questions en débat

12. Armel Le Divellec, « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n° 134, *Le contrôle parlementaire*, p. 130, 2010, disponible sur Revue-Pouvoirs. com.

13. Pierre Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », art. cit., p. 6.

et remis un rapport au terme de ses travaux, ou encore celle constituée pour examiner la proposition de loi issue d'un rapport de la mission d'évaluation de la politique de prévention contre les violences envers les femmes effectué par un binôme doublement paritaire de rapporteurs qui présidèrent pour la première et rapportèrent pour le second les travaux de la commission spéciale. Les deux mêmes députés déposèrent ensuite une proposition de loi abolitionniste sur la prostitution.

Une dernière innovation, qui souligne tout à la fois le lien entre législation et contrôle, la part que peut y prendre un binôme bipartisan, mais également le fossé qui peut séparer ses deux membres au stade de la délibération de la loi, est celle, mise en place au début de la quatorzième législature par la commission des lois, consistant à désigner le co-rapporteur d'application dès la nomination du rapporteur sur le projet ou la proposition de loi. Présentant cette nouvelle procédure, le président Jean-Jacques Urvoas précisait que cela permettrait d'institutionnaliser l'idée selon laquelle un texte sera plus spécifiquement suivi par deux parlementaires issus l'un de la majorité, l'autre de l'opposition, la possibilité étant offerte à ce dernier, « s'il le souhaite, de faire part d'une "opinion particulière" – et non "dissidente" car elle n'a pas nécessairement vocation à exprimer une hostilité à l'égard des positions du rapporteur – qui sera insérée dans le rapport de la commission des lois, dans des dimensions et à une place qui lui donnent de la "visibilité[14]" ». Cette initiative peut être rapprochée de la proposition parfois avancée, mais controversée, de désigner un contre-rapporteur de l'opposition disposant de moyens comparables à ceux du rapporteur et qui présenterait un contre-rapport, dont la mise en place correspond toutefois à une logique bipartisane et binaire qui ne s'adapte pas à toutes les situations politiques de la Ve République[15].

Reflets d'une logique bipartisane ?

La participation de l'opposition à parité avec la majorité aux activités parlementaires de contrôle comme de législation soulève en effet une question terminologique ou, si on préfère, une question de qualification : qui est qualifié pour représenter l'opposition ? Ceux qui se déclarent

14. Compte rendu de la révision de la commission des lois n° 2, 4 juillet 2012, Assemblee-nationale.fr.

15. Cf. en ce sens le rapport de la commission « Institutions du Club des juristes » (mars 2012), à laquelle participait au demeurant Jean-Jacques Urvoas.

comme tels, sans doute. Mais encore ? Comment distinguer entre les oppositions ? Et quelle place doit être faite aux groupes minoritaires, qui se déclarent comme tels au Sénat, conformément à l'article 5 *bis* du règlement, ou dont la qualité, à l'Assemblée, se déduit de ce qu'ils ne se sont pas déclarés d'opposition à l'exception de celui qui compte l'effectif le plus élevé ? Car des règles peuvent entrer en conflit : ainsi celles qui prévoient que la présidence ou le rapport d'une commission d'information ou d'une mission d'information doit revenir à un membre du groupe à l'origine de la création de ladite commission ou mission et celles qui réservent une de ces deux responsabilités à un membre d'un groupe d'opposition. Quand un groupe minoritaire est à l'initiative d'une telle instance, le rapport et la présidence pourraient ainsi échapper systématiquement au groupe majoritaire. C'est pourquoi le règlement de l'Assemblée a prévu, lorsqu'une commission d'enquête procède du droit de tirage reconnu à chaque groupe une fois par session ordinaire, que l'une des deux fonctions revienne à un membre du groupe qui a disposé de ce droit, qu'il soit d'opposition ou minoritaire ; dans ce dernier cas, l'opposition ne pourra revendiquer le rapport ou la présidence. Ainsi, sous la précédente législature, la commission d'enquête sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés était-elle présidée par un député du groupe majoritaire tandis que le rapport était revenu à un membre du Nouveau centre, à l'origine de la création de la commission, ce qui ne facilita pas pour autant ses travaux puisque le rapport fut finalement rejeté. D'une manière générale, comme on l'a vu, la majorité préfère en principe laisser la présidence d'une commission d'enquête à l'opposition et se réserver le rapport. L'action du président est certes déterminante pour la conduite des travaux de la commission, puisqu'il la convoque et en dirige les débats, mais il ne peut seul arrêter le programme des auditions et convoquer des témoins [16]. Le rapporteur est le principal acteur de la commission ; il dispose de pouvoirs propres qui lui permettent d'enquêter sur pièces et sur place, et tous les renseignements de nature à faciliter sa mission doivent lui être fournis. Lorsque le groupe à l'origine de la création de

16. M. Pierre Moscovici écrivait ainsi, dans son avant-propos au rapport de la commission d'enquête qu'il présidait sur les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye : « Écartée lors d'un vote formel par les groupes UMP et Nouveau centre, à mes yeux sans vraie justification, l'audition de Mme Cécilia Sarkozy restera une pièce absente dans le puzzle, un chaînon manquant dans le déroulement des faits, denses et parfois chaotiques, qui ont mené à la libération des soignants bulgares. » (Assemblée nationale, rapport n° 622, treizième législature, 22 janvier 2008, p. 7.)

la commission d'enquête est un groupe minoritaire, il est arrivé que le choix de la présidence ou du rapport lui soit laissé mais cette facilité peut cependant se retourner contre ses bénéficiaires, comme en témoigne le précédent à l'instant rappelé de la commission d'enquête sur le financement des organisations syndicales.

Et quand il s'agit de faire place à l'opposition, comment déterminer le groupe auquel revient le droit de la représenter ? Les choses sont simples lorsque le groupe d'opposition est prédésigné par les dispositions réglementaires mises en œuvre, comme celle à l'instant citée sur le droit de tirage. Mais, dans les autres cas, la représentation de l'opposition revient quasi systématiquement au principal groupe de celle-ci, instaurant en pratique un dialogue parlementaire bipartisan, excluant les petits groupes d'opposition ou minoritaires.

52 À cet égard, la pratique des binômes apparaît comme une consécration de la bipolarisation, voire d'un système bipartisan latent. À l'instar de l'attribution de la présidence de la commission des finances qui revient en pratique au principal groupe d'opposition, hier socialiste, aujourd'hui UMP, les binômes réunissent généralement sinon exclusivement des parlementaires de ces deux groupes. Encore faut-il distinguer assez nettement en ce domaine les deux assemblées. À l'Assemblée nationale, les rapports d'application des lois, les rapports d'information, la mission de « veille européenne » à la commission des lois, les rapports d'évaluation du Comité d'évaluation et de contrôle, sont confiés à des binômes composés de députés des deux principaux groupes. Au Sénat, comme le fait apparaître le programme de contrôle et d'évaluation pour 2013 – quatre-vingt-six travaux sont programmés –, la pratique des binômes paraît sensiblement moins systématique, au profit de rapports d'information classiques, confiés à un seul sénateur, étant précisé que le règlement, s'il ne les interdit pas, n'en prévoit pas l'existence. Et lorsque des binômes sont créés, la pratique des organes qui les instituent – commissions, délégations, offices – est de faire une place aux groupes minoritaires. Ces approches différentes, bipartisane dans un cas, pluraliste dans l'autre, ne doivent pas étonner et correspondent bien aux cultures respectives des deux assemblées, liées à leur composition. L'absence de majorité et d'opposition monolithiques que le double mode de scrutin des élections sénatoriales encourage, les équilibres subtils qui régissent le partage des attributions, non seulement entre les groupes, mais également entre ces derniers et les commissions, comme en témoigne par exemple le partage du temps parlementaire avec la distinction entre celui des groupes *stricto sensu*, y compris le groupe

majoritaire, et le reste du temps parlementaire, se traduisent dans la seconde chambre par une plus grande souplesse. La simplicité du binôme et plus encore son caractère bipartisan lui conviennent mal. Il ne serait donc pas illogique que cette procédure n'ait pas vocation à s'y installer durablement. En revanche, elle s'adapte bien, à l'Assemblée nationale, aux clivages et aux rapports de force, et est en quelque sorte la traduction du condominium établi entre les deux principaux groupes antagonistes de l'Assemblée.

Les binômes réalisent ainsi le tour de force qu'institués pour apaiser le fonctionnement de la vie parlementaire en associant étroitement l'opposition aux travaux de l'Assemblée ils sont également un symbole tangible du clivage politique entre les deux principaux groupes et, au-delà, entre les deux principaux partis de gouvernement. Sans que le contenu des rapports traduise nécessairement et systématiquement des positions antinomiques, il exprime souvent des approches divergentes. Celles-ci peuvent prendre la forme d'un avant-propos d'un président d'opposition d'une mission ou d'une commission d'enquête, d'une tonalité et d'une portée discordantes. C'est d'ailleurs pourquoi la majorité préfère se réserver les fonctions de rapporteur. Lorsque le rapport est l'œuvre commune d'un binôme de rapporteurs, l'un et l'autre peuvent exposer sur certaines questions des opinions différentes. Pour mieux les identifier, la commission des lois, depuis la précédente législature, a pris l'habitude pour les rapports d'application des lois de qualifier de rapporteur le député de la majorité et de co-rapporteur celui de l'opposition ; ainsi certaines conclusions sont-elles expressément présentées par l'un ou l'autre seulement. Et si, au sein des missions d'information qu'elle a créées depuis le début de l'actuelle législature, cette commission n'a pas distingué les fonctions de président et de rapporteur, elle a constitué des binômes originaux composés d'un président-rapporteur de la majorité et d'un vice-président-co-rapporteur de l'opposition – un vice-président appartenant à la majorité étant en outre désigné –, ce qui permet certes de les distinguer plus aisément, mais fait aussi ressortir les clivages politiques. Et il en va naturellement de même *a fortiori* lorsque le co-rapporteur d'application d'une loi est nommé dès l'examen au fond du projet de loi et appelé à présenter ses observations dans le cadre du rapport établi en vue de la lecture du texte en séance, comme on l'a vu plus haut. C'est ainsi que sur des projets de loi particulièrement sensibles comme celui ouvrant le droit au mariage à des personnes de même sexe ou ceux relatifs à l'élection des conseillers départementaux, municipaux, et des délégués communautaires, les co-rapporteurs d'opposition présentèrent

des contributions tenant bien davantage, ne serait-ce qu'eu égard aux sujets en cause, de l'opinion dissidente que de l'opinion particulière au sens entendu plus haut.

À ce titre, le binôme peut apparaître comme la lice où les deux groupes principaux de l'Assemblée délèguent leurs champions pour s'y affronter dans un combat singulier, mais un combat soumis aux règles du débat et de la procédure parlementaires. Il peut alors s'inscrire dans le cadre de la figure du procès, dégagée par Carlos-Miguel Pimentel [17], pour qualifier les rapports de la majorité et de l'opposition, en remontant « au-delà de Montesquieu vers la préhistoire constitutionnelle, lorsque justice et politique encore mal distinguées nous offrent paradoxalement un schéma en quelque sorte alternatif à la séparation des pouvoirs [18] ». Transposé dans le contexte actuel, le binôme bipartisan constitue une étape procédurale du procès symbolique où la majorité défend la loi proposée ou la politique mise en œuvre et où l'opposition la met en cause, littéralement l'accuse. Mais limité en pratique aux deux groupes principaux de l'Assemblée, qui sont les expressions parlementaires des deux grands partis de gouvernement alternant au pouvoir depuis plus de trente ans, le binôme a tout à la fois des effets centripètes et centrifuges.

Tout d'abord, la logique même de l'association de l'opposition au labeur quotidien des organes internes des assemblées est certes de lui faire prendre une part active aux travaux parlementaires en ne la cantonnant plus dans un rôle, une posture, systématiquement protestataire et en rendant ainsi sa radicalisation plus difficile. À cet égard, le procédé du binôme est alors le creuset dans lequel se cristallisent – et se civilisent – les rapports entre majorité et opposition, dans un dialogue binaire et bipartisan, cher au système britannique, qui conduit à fédérer l'une et l'autre. Dans cette occurrence, instruites par l'expérience de la conduite des affaires publiques et les exigences de la contrainte extérieure, qu'elle soit économique ou issue des normes européennes, soumises au « principe de réalité », la majorité comme l'opposition peuvent trouver dans le binôme bipartisan le lieu protégé de la construction du consensus.

Ce faisant, le binôme peut aussi avoir un effet exclusif, en repoussant à l'extérieur du « cercle magique » des groupes responsables, les autres

17. Carlos-Miguel Pimentel, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n° 108, *L'opposition*, 2004, p. 45-62, disponible sur Revue-Pouvoirs. com.

18. Pierre Avril, « La séparation des pouvoirs est-elle un concept opératoire ? », intervention au 7e Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Paris, 25-27 septembre 2008.

groupes d'opposition, avec le risque de les inciter à radicaliser leurs positions afin de mieux se démarquer et de souligner ainsi la césure entre les oppositions parlementaires, pour ne rien dire de celles extérieures au Parlement.

C'est à l'aune de ces contraintes, et au regard de la pertinence démocratique d'une représentation parlementaire accentuant le clivage bipartisan, que se mesurera en définitive la légitimité – et sans doute la pérennité – des binômes majorité-opposition.

RÉSUMÉ

La reconnaissance constitutionnelle de l'opposition va de pair avec l'affirmation de la fonction de contrôle et d'évaluation du Parlement, l'une comme l'autre devant assurer son renouveau et sa revalorisation, pierre philosophale de la révision de 2008. Au nombre des instruments privilégiés pour ce faire, figure la mise en place de binômes politiquement paritaires, censés responsabiliser l'opposition et normaliser ses rapports avec la majorité. Mais le recours à cette méthode invite à la réflexion concernant tant son cantonnement aux tâches de contrôle que la consécration d'une réalité politique bipartisane.

Jean-Louis Hérin

LES GROUPES MINORITAIRES : UN NOUVEAU CONCEPT ENTRE DROIT ET POLITIQUE [1]

> « On a souvent besoin d'un plus petit que soi…
> Patience et longueur de temps font plus que force ni que rage. »
>
> Jean de La Fontaine, *Le Lion et le Rat*

Groupe d'opposition ou groupe minoritaire, cette distinction tout à fait nouvelle en droit parlementaire est apparue au Sénat, au cours de l'élaboration de la révision du 23 juillet 2008, comme un *deus ex machina* qui, avec d'autres adjonctions comme les débats thématiques et la constitutionnalisation des commissions d'enquête, a permis, selon certains commentateurs, d'atteindre la majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés au Congrès du Parlement.

Par-delà l'anecdote, le nouvel article 51-1 C introduit un nouveau concept dans le traditionnel face-à-face entre majorité et opposition. Passée plutôt inaperçue, cette disposition enrichit notre droit parlementaire d'une triple innovation d'importance.

Première innovation : les groupes politiques se trouvent élevés au rang constitutionnel, réserve faite d'une brève apparition dans la Constitution de 1946, un siècle après leur consécration par les règlements des deux chambres, en 1910 à la Chambre des députés et en 1920 au Sénat. Il faut y voir la confirmation du rôle de premier plan joué par les groupes dans le fonctionnement des assemblées et dans le processus de discussion parlementaire. « Le Parlement des groupes (selon l'expression de Michel

1. Les opinions exprimées par l'auteur du présent article le sont à titre purement personnel.

Ameller, ancien secrétaire général de l'Assemblée nationale) est devenu une réalité institutionnelle incontournable[2]. » Cette « constitutionnalisation » des groupes politiques contrebalance la revalorisation du rôle des commissions permanentes dans la préparation de la séance plénière ou la mise en œuvre de l'article 13 C concernant la consultation du Parlement sur certains projets de désignation par le chef de l'État.

Deuxième innovation : la prise en compte de l'existence des groupes d'opposition ou minoritaires, sans doute pour contrebattre le grief d'une confiscation des nouveaux pouvoirs du Parlement par le seul groupe majoritaire. Jusqu'alors, le droit parlementaire classique ignorait ces notions politiques, au point d'ailleurs que les termes de majorité ou d'opposition ne figuraient pas en tant que tels dans les règlements des deux assemblées, qui se référaient uniquement à la majorité absolue des suffrages exprimés nécessaire. Les groupes n'appartenant pas à la majorité demeuraient dans l'ombre du non-droit, sans oublier l'aphorisme prononcé en 1981, dans le cadre du débat sur les nationalisations, par le député André Laignel : « Vous avez juridiquement tort, car vous êtes politiquement minoritaires. » Sur l'impulsion du président Jean-Louis Debré, l'Assemblée nationale avait tenté de relancer le débat sur le statut de l'opposition pour accorder à celle-ci des droits particuliers ; le Conseil constitutionnel s'y est opposé le 22 juin 2006, au motif que la réforme du règlement envisagée aurait conféré un pouvoir discrétionnaire d'appréciation au bureau de l'Assemblée nationale sur la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition[3]. Autant dire que la rédaction de l'article 51-1 constitue pour partie une réponse du constituant au Conseil constitutionnel.

Loin de se limiter à la *summa divisio* majorité/opposition, le constituant ajoute une distinction tout à fait novatrice entre le (ou les) groupe(s) d'opposition et les groupes minoritaires alors que, dans la terminologie usuelle, les deux notions se trouvaient confondues. Cette différenciation ne figurait pas parmi les préconisations du « rapport Balladur » qui se limitait à octroyer aux groupes d'opposition ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité le droit de fixer l'agenda d'un jour de séance par mois. C'est au Sénat que ce nouveau concept est apparu, le 24 juin 2008, sur la proposition de la commission des lois et à la demande du groupe Union centriste et de cinq sénateurs du groupe Rassemblement

2. Jean et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 26e éd., Paris, Montchrestien, 2012.

3. Pierre Avril, « L'improbable statut de l'opposition », *LPA*, n° 138, 12 juillet 2006.

démocratique et social européen (RDSE), soucieux de défendre le pluralisme et de limiter la bipolarisation de la vie parlementaire, le groupe socialiste s'interrogeant pour sa part sur la pertinence de la distinction entre opposition et minorité.

Troisième et dernière innovation : le constituant donne mandat aux deux assemblées d'accorder dans leur règlement des « droits spécifiques » aux groupes d'opposition et minoritaires.

Par-delà cet appel à une certaine forme de « discrimination positive », le constituant conforte, consolide et légitime le rôle institutionnel et politique des groupes politiques minoritaires qui ont toujours contribué, surtout au Sénat, à vivifier le pluralisme de la vie parlementaire. Une question, essentielle, peut-être sans réponse, demeure toutefois posée : la reconnaissance constitutionnelle de la particularité des groupes minoritaires permet-elle de dépasser au sens hégélien du terme le traditionnel face-à-face entre majorité et opposition ?

Comment devenir un groupe minoritaire ?

L'Assemblée nationale et le Sénat n'ont pas retenu la même logique. À l'Assemblée nationale, les groupes minoritaires sont ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé ; en fait, les groupes minoritaires sont les groupes de la majorité les moins nombreux ou des groupes qui ne se situent ni dans la majorité ni dans l'opposition.

Au Sénat, la qualité de minoritaire n'est pas attribuée par défaut ou par déduction, mais suppose une démarche volontaire et positive du groupe sous la forme d'une déclaration distincte de la déclaration politique remise par tous les groupes au moment de leur création ou après chaque renouvellement triennal. La déclaration de groupe minoritaire, qui doit intervenir dans les sept jours suivant sa création et au début de chaque session, est donc laissée à l'appréciation des groupes intéressés, comme une simple faculté, sauf qu'elle constitue un préalable nécessaire au bénéfice des droits attribués aux groupes minoritaires.

Les groupes minoritaires sont plus nombreux au Sénat qu'à l'Assemblée nationale qui en comptait, au 1er janvier 2013, trois :

- le groupe écologiste (17),
- le groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste (RRDP) (16),
- le groupe Gauche démocrate et républicaine (GDR) (15).

Au Sénat, quatre groupes se sont intentionnellement déclarés comme groupes minoritaires :

- le groupe Union des démocrates et indépendants-Union centriste (UDI-UC) (32), alors que le groupe des députés UDI a préféré se rattacher à l'opposition, aux côtés de l'UMP,
- le groupe Communiste, républicain et citoyen (CRC) (20),
- le groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) (18),
- le groupe écologiste (12).

Paradoxalement, le groupe majoritaire n'apparaît pas en tant que tel dans le règlement du Sénat ni dans aucun document officiel, alors que celui de l'Assemblée nationale le désigne par une périphrase comme le groupe qui a « l'effectif le plus élevé ». À l'instar de la Constitution qui réussit la performance de ne pas évoquer la notion de groupe majoritaire, le droit parlementaire lui aussi a ses pudeurs…

Les « droits » des groupes minoritaires

Le droit parlementaire est dominé par le principe d'égalité des droits en général entre les sénateurs, en particulier entre les groupes [4], qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition. Les sénateurs jouissent tous des mêmes droits d'initiative, d'amendement, de parole ou de vote. L'égalité prime également entre les groupes dont les présidents disposent des mêmes prérogatives, par exemple pour demander un scrutin public. Le principe d'égalité est naturellement aménagé pour tenir compte de l'effectif des groupes, notamment pour les votes en conférence des présidents ou l'organisation des débats en séance plénière qui entraîne une répartition des temps de parole à la proportionnelle des effectifs des groupes. Mais cette répartition proportionnelle est modulée au Sénat comme à l'Assemblée nationale pour assurer un temps minimum identique à tous les groupes, quels que soient leurs effectifs, ce qui correspond, avant la lettre, à un droit spécifique au sens de l'article 51-1. Au reste, l'importance politique d'un discours ne se mesure pas à l'aune de l'effectif du groupe, tant il est vrai que, pour reprendre la boutade d'un président de groupe minoritaire sénatorial, un « petit groupe » peut avoir des « grandes idées »…

Au Sénat, pour l'organisation des débats (deux heures sauf décision contraire de la conférence des présidents), le temps global est réparti à

4. Ce principe a été réaffirmé par le Conseil constitutionnel dans sa décision 2013-664 DC du 28 février 2013 sur la faculté pour les groupes politiques de se doter d'une coprésidence paritaire.

la proportionnelle avec un temps minimum de dix minutes pour chaque groupe politique. Pour répondre à une déclaration gouvernementale, la conférence peut opter pour un temps forfaitaire de dix minutes pour chaque groupe avec, le cas échéant, cinq minutes supplémentaires pour les groupes socialiste et UMP. De même, chaque groupe a droit à une question d'actualité au gouvernement ou à une question crible thématique. Les groupes minoritaires se voient ainsi accorder des droits de parole supérieurs à leur représentation proportionnelle, ce qui réduit d'autant les possibilités d'expression du groupe majoritaire mais aussi du principal groupe d'opposition, qui, à eux deux, représentent les trois quarts de l'effectif global.

La Constitution retient désormais une conception beaucoup plus dynamique du principe d'égalité, dans la mesure où elle demande aux deux assemblées d'attribuer des « droits spécifiques » aux groupes d'opposition et minoritaires. À dire vrai, le premier de ces droits a été instauré par la Constitution elle-même puisque la nouvelle rédaction de l'article 48 accorde aux groupes intéressés un droit de tirage, pour l'ordre du jour, d'un jour de séance par mois. L'Assemblée nationale[5] procède au début de la session à une répartition entre les groupes d'opposition et minoritaires des séances qui leur sont réservées, en proportion de leur importance numérique, chacun des groupes minoritaires ou d'opposition bénéficiant de trois séances au moins par session ordinaire ; pour la session ordinaire 2012-2013, chacun des groupes minoritaires de la majorité dispose ainsi d'un jour de séance, de même que le groupe UDI, alors que trois jours de séance sont attribués au groupe UMP. Au Sénat, la répartition des espaces réservés est régie par une « convention », pour reprendre un terme cher à Pierre Avril. Dans le cadre de la semaine d'initiative, la conférence des présidents programme une rotation de trois ou quatre espaces, les deux premiers étant réservés au groupe majoritaire et au groupe d'opposition. Au total, chaque groupe minoritaire dispose de douze heures par année parlementaire, contre trente-six heures dévolues aux groupes socialiste et UMP, étant entendu que seuls les créneaux des groupes d'opposition et minoritaires correspondent à la fenêtre d'un jour de séance ouverte à l'article 48. Ce dispositif traduit un certain équilibre entre le principe d'égalité et celui d'attribution d'un droit de tirage spécifique des groupes d'opposition et minoritaires. Toujours est-il qu'au Sénat, comme à

5. Sur la place des groupes d'opposition et des groupes minoritaires à l'Assemblée nationale, cf. *L'Assemblée nationale dans les institutions françaises*, Paris, Imprimerie de l'Assemblée nationale, coll. « Connaître l'Assemblée », 2012, disponible sur Assemblee-nationale. fr.

l'Assemblée nationale, les espaces réservés constituent une excellente rampe de lancement des initiatives législatives parlementaires, qui peuvent prospérer à la faveur de la navette et aboutir à des lois de la République. C'est ainsi que le groupe RDSE, groupe minoritaire du Sénat, a pu faire adopter la loi du 2 février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs. Autre exemple prometteur, le groupe écologiste du Sénat est parvenu à engager la navette sur sa proposition de loi relative à la protection des lanceurs d'alerte.

À l'Assemblée nationale, ce sont les groupes d'opposition qui bénéficient plus particulièrement de droits spécifiques ; il vaut mieux être un groupe d'opposition que minoritaire. En cas de temps législatif programmé, le règlement de l'Assemblée nationale accorde aux groupes d'opposition 60 % du temps supplémentaire alloué au-delà du temps minimum spécifique identique pour tous les groupes. Lors des séances de questions au gouvernement, la moitié des questions sont posées par les députés d'opposition, la première étant réservée à un député d'opposition, minoritaire ou non inscrit. Cette hiérarchie entre les groupes non majoritaires peut s'expliquer par les rapports de forces politiques, les groupes minoritaires étant par hypothèse les moins nombreux et les plus proches de la majorité. Toujours est-il que l'octroi de droits particuliers de questionnement ou de parole à l'opposition conduit à un partage des droits restants entre le groupe majoritaire et les différents groupes minoritaires. « Plus les groupes minoritaires sont nombreux, plus ils préemptent du temps, […] contraignant […] le groupe majoritaire à la portion congrue[6]. »

Autre droit « spécifique » : chaque groupe d'opposition ou minoritaire peut demander à l'Assemblée nationale la création d'une commission d'enquête, sous réserve que cette demande ne soit pas rejetée à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée ; dans ce cas, la fonction de président ou de rapporteur revient de droit au groupe minoritaire concerné ; de même, chaque groupe peut obtenir la réalisation d'un rapport d'évaluation dans le cadre des travaux du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC). Le Sénat connaît un droit de tirage plus large puisqu'il concerne aussi bien les commissions d'enquête que les missions d'information communes ; il est surtout automatique, dans la mesure où la conférence des présidents ne peut que prendre acte de la demande, sans préjudice d'un contrôle minimum

6. Georges Bergougnous, « Les nouvelles dispositions constitutionnelles et du règlement de l'Assemblée nationale à l'épreuve de la constitution des groupes politiques », *Constitutions*, juillet-septembre 2012.

exercé par la commission des lois pour une commission d'enquête. En revanche, comme pour les espaces réservés, la spécificité du droit ainsi accordé à un groupe d'opposition ou minoritaire est atténuée, dans la mesure où le groupe majoritaire dispose du même droit de tirage au nom du principe sénatorial d'égalité de traitement entre tous les groupes politiques. Bicamérisme différencié oblige, la division entre majorité et opposition est appréciée au Sénat selon des modalités spécifiques. Ce renforcement du pluralisme sénatorial entraîne la multiplication des instances non permanentes, ce qui peut parfois poser des difficultés d'agenda aux membres des groupes les moins nombreux, les parlementaires ne jouissant pas du don d'ubiquité ; en contrepartie, les représentants des « petits » groupes bénéficient d'un accès plus fréquent aux micros de la séance plénière.

Pour la composition des instances décisionnelles de chaque assemblée, c'est le principe de la représentation proportionnelle qui l'emporte, sauf pour la répartition des présidences. Si le règlement de l'Assemblée nationale attribue de droit la présidence de la commission des finances à un membre de l'opposition, cette dévolution a été décidée au Sénat par la nouvelle majorité de gauche, en quelque sorte *para legem*. Parallèlement, chacun des groupes minoritaires appartenant à la majorité s'est vu accorder, au nom du pluralisme, la présidence d'une commission permanente, les affaires sociales pour le groupe CRC, la culture pour le groupe écologiste et le développement durable pour le groupe RDSE, le groupe UDI-UC obtenant la présidence de la délégation à la décentralisation et aux collectivités territoriales. Chaque groupe politique doit être représenté au sein du bureau des commissions permanentes ainsi qu'à la commission spéciale chargée de la vérification des comptes et de l'évaluation interne ; au Palais-Bourbon, la présidence de cette commission spéciale revient de droit à un groupe d'opposition.

Au total, pour atténuer la domination du groupe majoritaire, le droit parlementaire peut jouer de plusieurs instruments – la représentation proportionnelle, l'égalité des droits entre tous les groupes et, depuis la révision de juillet 2008, la discrimination positive au profit de certains groupes.

À ces différents instruments aurait même pu s'ajouter la saisine du Conseil constitutionnel, un « plus » pour les groupes minoritaires comptant tous moins de soixante sénateurs. Mais cette mesure, d'abord votée par le Sénat, a été abandonnée en cours de navette[7], ce qui n'a pas

7. Alors que depuis le 1er mars 2010 tout justiciable peut poser une question prioritaire

empêché le président du groupe RDSE, Jacques Mézard, de recueillir en décembre 2011, au-delà de son groupe, les signatures nécessaires pour déférer au Conseil constitutionnel la loi de pénalisation de la négation du génocide arménien voulue par les groupes socialiste et UMP, autrement plus nombreux, avec le succès que l'on sait.

Les groupes minoritaires au cœur du pluralisme parlementaire

La révision du 23 juillet 2008 a élevé *expressis verbis* au rang de principe constitutionnel le pluralisme : « La loi garantit les expressions pluralistes des opinions ». Cette proclamation qui figure désormais à l'article 4 C résulte d'un amendement présenté par le président du groupe UC du Sénat, Michel Mercier. Force est néanmoins de marquer que le pluralisme est de longue date un paramètre fondamental du travail parlementaire dont l'objet même est de garantir la libre confrontation des idées au sein des commissions comme en séance plénière. Le pluralisme est, en quelque sorte, consubstantiel à la vie parlementaire ; sans pluralisme, point de Parlement, point de démocratie. C'est pour renforcer le pluralisme que le Sénat, à l'initiative du président Jean-Pierre Bel, peu de temps après son élection au « Plateau » le 1er octobre 2011, a ramené de quinze à dix membres le seuil de constitution d'un groupe politique, ce qui a permis aux sénateurs écologistes, provisoirement membres du groupe Socialiste-Europe Écologie-Les Verts, de constituer un groupe autonome, une première dans l'histoire du Parlement français [8].

Le pluralisme peut être externe ou interne, car tous les groupes sont naturellement traversés par différents courants ou sensibilités, à l'instar du groupe UMP qui résulte de la fusion en 2002 des groupes Rassemblement pour la République et Union des républicains et indépendants, avec le renfort de plusieurs centristes. Paradoxalement, les groupes minoritaires vivent sans doute avec une plus forte intensité le pluralisme en leur sein. Tel est clairement le cas du groupe RDSE, héritier du groupe de la Gauche démocratique, qui, à la frontière de la gauche et de la droite, réunit des radicaux de gauche, un sénateur favorable à l'opposition, ainsi que trois anciens membres des groupes socialiste et CRC. Si le président de groupe doit exprimer à la conférence des présidents, quand une décision

de constitutionnalité, sous réserve du double filtrage opéré par le juge du fond et la Cour de cassation ou le Conseil d'État.

8. L'Assemblée nationale a abaissé en 2008 ce seuil de vingt à quinze.

politique se présente, la sensibilité majoritaire du groupe réuni au préalable, chaque membre se voit garantir « une totale liberté d'expression, de décision et de vote », ce qui donne lieu, lors des scrutins publics, à l'utilisation des trois couleurs pour les bulletins de vote, blanc « Pour », bleu « Contre » et rouge « Abstention ». De même, le groupe UDI-UC du Sénat dit regrouper plusieurs « forces centristes » dont le « rassemblement au sein du groupe […] participe d'une dynamique de recomposition du paysage politique sénatorial », avec un partage fréquent des voix lors des scrutins publics, alors que les « grands » groupes préfèrent pratiquer une autodiscipline plus stricte. Le groupe de la Gauche démocratique et républicaine (GDR) de l'Assemblée nationale constitue un cas *sui generis*, car il se définit lui-même comme « un groupe parlementaire technique constitué au sein de la majorité de gauche », pour bénéficier des droits associés à la constitution d'un groupe, notamment du droit de tirage pour une commission d'enquête ou de la journée mensuelle de séance. Ce groupe, qui présente la diversité des sensibilités comme une richesse, comprend deux composantes bien distinctes, des députés se réclamant du Front de gauche et des député(e) s de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion. Chacun de ces députés bénéficie d'une totale liberté de vote. Le groupe RRDP est aussi fondé sur l'engagement collectif de respecter « l'identité et la liberté d'expression et de vote de chacune de ses composantes » ; si tous les membres de ce groupe ont appelé à voter François Hollande lors de l'élection présidentielle, la déclaration politique demande à « la majorité parlementaire » de « respecter le pluralisme des groupes qui la composent ». Le groupe CRC du Sénat n'échappe pas lui non plus, comme l'atteste sa dénomination ternaire, à la règle de la diversité, « chaque sénateur et sénatrice comptant pour un et aucune décision, vote ou proposition ne leur est imposé, l'unité d'action étant décidée par le libre débat » ; il se présente même comme « un groupe d'accueil », avec deux sénateurs qui ne sont pas des adhérents du Parti communiste.

S'agissant du pluralisme « externe », il varie selon le rapport des forces entre les groupes dans chaque assemblée. À l'Assemblée nationale depuis 2002, un seul groupe, le groupe UMP – puis le groupe socialiste à partir de 2012 –, dispose à lui seul de la majorité absolue des sièges, ce qui le dispense de passer sous les fourches caudines d'un groupe minoritaire de sa majorité en cas de désaccord important sur un texte. La situation au Sénat se présente très différemment car, depuis 1958, aucun groupe politique n'a pu bénéficier de la majorité absolue, à l'exception du groupe UMP dans les deux années suivant sa création, entre 2002 et 2004.

Quoi de plus normal dans une assemblée élue selon un mode de scrutin mi-majoritaire, mi-proportionnel ?

Dans cette configuration où la majorité sénatoriale ne peut compter depuis le basculement historique du Sénat à gauche en septembre 2011 que sur six voix d'avance, les groupes minoritaires deviennent des « partenaires incontournables », des « groupes charnières », à tel point que l'abstention de l'un de ces trois groupes peut entraîner le rejet d'un texte, en cas d'opposition conjointe des groupes UMP et UDI-UC. L'abstention ou le vote négatif du seul CRC ont ainsi entraîné dans les trois premiers mois de la session ordinaire 2012-2013 la chute de tous les textes financiers du gouvernement, alors que, dans le même temps, le groupe CRC réaffirmait son appartenance à la majorité sénatoriale du 1er octobre 2011 et à la majorité présidentielle du 6 mai 2012, mais non à la majorité gouvernementale. Comme le ministre des Relations avec le Parlement, Alain Vidalies, l'a constaté le 21 décembre 2012, « les communistes n'ont pas le même devoir de solidarité. Leurs votes ne sont pas surprenants car ils correspondent à une réalité politique[9] ». Pour le président de la commission des lois, Jean-Pierre Sueur, « il y a une volonté identitaire très forte du groupe communiste qui veut montrer le pouvoir qui est le sien, à savoir qu'il peut empêcher le vote des lois[10] ». Le mot d'ordre du site Internet du groupe le confirme : « Le CRC, une voix différente au Sénat »… tout un programme. À noter, à l'inverse, l'attitude plus solidaire du groupe écologiste du Sénat qui, après avoir refusé l'augmentation de la TVA pour financer le crédit d'impôt pour la compétitivité et la recherche, a voté « par solidarité gouvernementale » l'ensemble du collectif budgétaire au bénéfice d'un vote unique. Le journal *Le Monde* du 18 décembre 2012 pouvait ainsi titrer : « Après les communistes, c'est aux écologistes de jouer les trublions au Sénat ».

Les groupes minoritaires peuvent aussi se neutraliser. Ainsi, par son abstention, le groupe RDSE a entraîné la non-adoption d'une proposition de résolution des écologistes sur la levée des discriminations à l'encontre des ressortissants bulgares et roumains. Ce vote a provoqué une vive polémique entre les deux groupes, le premier traitant l'autre de « maillon manquant dans la majorité », le RDSE revendiquant pour sa part « sa qualité de groupe libre ». Selon une dépêche AFP, en date du 17 octobre 2012, « les petits groupes de la majorité se tirent dans les pattes s'accusant à

9. *Les Échos*, 20 décembre 2012.
10. *Bulletin quotidien*, 3 décembre 2012.

voix basse de “magouilleurs de couloir”, d’“écologistes de salon”, de “rad soc francs-maçons”, de “cocos dogmatiques” »…

Pour un grand nombre de commentateurs, le comportement des groupes minoritaires de la majorité est susceptible d’affaiblir le bicamérisme et de porter atteinte au rôle institutionnel du Sénat, avec la réapparition des « derniers mots » donnés par le gouvernement à l’Assemblée nationale. Le ou les groupes intéressés ont toutefois beau jeu de rétorquer qu’ils sont libres de déterminer leur position sur chaque texte, sans pour autant remettre en cause leur appartenance à telle ou telle majorité. « Nous ne sommes pas des godillots », déclarait ainsi en janvier 2013 le radical de gauche Jean-Michel Baylet. Quoi qu’il en soit de ce débat éminemment politique, un constat s’impose : les groupes sénatoriaux jouissent d’une liberté totale d’expression et de vote, qui « fait plus que jamais du Sénat un lieu d’expression du débat démocratique », comme l’a fait remarquer le président Jean-Pierre Bel le 15 janvier 2013 à l’occasion de ses vœux pour 2013, et « c’est donc sur chaque texte que les partenaires de la majorité sénatoriale, sans oublier le gouvernement, doivent chercher à construire des consensus. Le Sénat a souvent cultivé son goût pour la différence, y compris dans le fait majoritaire. On ne l’a pour autant jamais considéré comme particulièrement affaibli ». Pourrait-on dès lors parler d’un abus de minorité, comme il en existe un dans le droit des sociétés commerciales ? À l’évidence, le pluralisme sans un groupe disposant de la majorité absolue n’est pas un long fleuve tranquille, mais c’est la vitalité du pluralisme qui s’en trouve renforcée, d’autant que, pour certains, il existe trois majorités, la majorité sénatoriale issue des urnes du 24 septembre 2011, la majorité présidentielle et celle gouvernementale, le groupe CRC faisant partie des deux premières mais pas de la troisième, à la différence des radicaux et des écologistes qui « ont » des ministres au sein du gouvernement.

Pour autant, la liberté d’expression et de vote des groupes minoritaires leur permet-elle de transcender la traditionnelle confrontation entre la majorité et l’opposition, pour ne pas dire entre la droite et la gauche ? Sur le plan juridique, cette question conduit au fond à s’interroger sur le contenu réel de la notion de groupe minoritaire par rapport à la distinction de base entre majorité et opposition. Autrement dit, un groupe peut-il se présenter comme un groupe minoritaire de la majorité ou un groupe minoritaire d’opposition sans encourir le grief de l’oxymore ?

Certaines déclarations politiques offrent une première réponse. Les sénateurs du groupe écologiste se déclarent « membres de la majorité sénatoriale, décidés à faire vivre la gauche au Sénat dans un souci de

cohésion », et ce d'autant plus qu'à une exception près ils ont été élus sur des listes de la gauche unie. Le groupe RRDP se présente pareillement comme une « composante de la majorité parlementaire », le groupe CRC comme le « deuxième groupe de la majorité ». C'est le cas aussi au Palais-Bourbon où tous les groupes minoritaires ont affirmé peu ou prou leur appartenance à la majorité.

Les règlements des assemblées parlementaires semblent pour leur part privilégier la distinction classique majorité/opposition. Ainsi, pour les missions communes d'information ou les commissions d'enquête sénatoriales relevant du droit de tirage des groupes, les fonctions de président et de rapporteur sont partagées en vertu du règlement entre la majorité et l'opposition (art. 6 *bis*), ce qui n'exclut pas a priori le groupe minoritaire demandeur, pour peu qu'il se rattache à la majorité ou à l'opposition.

Cette tendance est encore plus forte à l'Assemblée nationale où les postes et les travaux de contrôle sont plutôt répartis entre majorité et opposition, comme c'est le cas au sein du CEC (art. 146-3) ou pour le suivi de l'application des lois (art. 145-7) qui donne lieu à la constitution de « binômes » majorité/opposition. Cette pratique est également suivie au Sénat pour les rapports d'information, car un travail de contrôle ou d'évaluation aura une plus grande audience s'il repose sur une réflexion dépassant les clivages traditionnels ; le pluralisme va de pair avec la revalorisation de la fonction de contrôle et, plus généralement, avec le renouveau du Parlement.

En conclusion, même si le fait majoritaire, démultiplié par le fait présidentiel, peut conduire à une bipolarisation de la vie politique, les groupes minoritaires, forts de leur légitimation constitutionnelle, peuvent contribuer utilement à renforcer le pluralisme au sein du Parlement, qui constitue par essence le lieu privilégié de l'expression démocratique. Certes, le pouvoir d'influence des groupes minoritaires de la majorité varie au gré des circonstances ou des alliances électorales et selon que le groupe majoritaire dispose ou non de la majorité absolue. Le gouvernement aura toutefois à cœur et sans doute intérêt à rassembler toutes les forces de sa majorité, y compris les groupes minoritaires, quitte à recourir aux mécanismes du parlementarisme rationalisé, car il ne saurait oublier que le vote des groupes minoritaires peut devenir un jour nécessaire pour atteindre la majorité requise pour une révision constitutionnelle.

Toujours est-il que, pour le groupe majoritaire, la multiplication des minorités peut compliquer le processus de décision d'une assemblée. C'est un peu la quadrature du cercle : comment renforcer la démocratie

parlementaire et prendre en compte la représentation pluraliste des opinions des citoyens sans remettre en cause le primat majoritaire ? Les termes de la réponse sont sans doute différents à l'Assemblée nationale et au Sénat, assemblée caractérisée par un scrutin mi-majoritaire, mi-proportionnel et qui n'a pas juridiquement le pouvoir de bloquer la navette, sauf pour les lois organiques qui lui sont relatives et en matière constitutionnelle.

Même si les tenants d'une conception absolutiste du fait majoritaire se refusent à admettre les coalitions de partis, comme il en existe dans d'autres pays européens, ou l'idée d'une majorité plurielle, comme ce fut souvent le cas avant 2002, la pluralité des groupes, avec le risque de l'émiettement, peut enrichir le débat parlementaire et améliorer la recherche de la solution la plus conforme à l'intérêt général. Cette pluralité participe même de la représentativité du Parlement, sans entamer ici la discussion sur l'introduction d'une dose de proportionnelle dans le scrutin législatif.

Compte tenu de tous ces éléments, peut-on imaginer demain un Parlement sans un ou plusieurs groupes minoritaires ? Après le fait majoritaire, le fait des groupes minoritaires ? Une question qui, somme toute, n'est pas si nouvelle que cela, à tout le moins au Sénat.

RÉSUMÉ

Groupe d'opposition ou groupe minoritaire ? Cette option a été introduite par le Sénat lors de la dernière révision constitutionnelle qui a été adoptée grâce à l'apport des futurs groupes minoritaires… Forts de cette consécration constitutionnelle, les groupes minoritaires contribuent à conforter le pluralisme parlementaire, surtout au Sénat où le groupe majoritaire ne dispose pas de la majorité absolue des sièges, avec le risque, aux yeux de certains, de compliquer le processus de délibération et de remettre en cause la primauté du fait majoritaire. Même s'ils appartiennent de fait à la majorité ou à l'opposition, ils sont en capacité d'affirmer leur spécificité ou leur autonomie face à la bipolarisation de la vie parlementaire. Peut-on imaginer un Parlement représentatif sans un ou plusieurs groupes minoritaires ?

Hugues Portelli

Le temps parlementaire

La Constitution de 1958 a marqué une rupture profonde dans la maîtrise par le Parlement des conditions du travail législatif, puisque le gouvernement s'est vu transférer le contrôle de l'essentiel de l'initiative législative mais aussi des différentes étapes de la procédure d'examen et d'adoption des lois. Ce transfert a eu notamment pour conséquence de bouleverser la gestion du temps par les assemblées. Avant 1958, le temps parlementaire était le temps du Parlement, fixé par lui depuis le régime des sessions et des séances jusqu'au temps quotidien des débats et des interventions. Ce rythme plaçait l'exécutif en position défensive à tout moment face à l'organe parlementaire préposé à la gestion du temps : la conférence des présidents, dominée par les présidents de groupe et les présidents de commission. Dans un cadre lui-même favorable au Parlement – session permanente tout au long de la législature, fixation par les assemblées du régime des séances comme de l'ordre du jour –, la conférence des présidents pouvait imposer le rythme parlementaire à l'exécutif au risque de contraindre celui-ci à des expédients dont le plus célèbre fut le recours aux décrets-lois.

Les premiers temps de la Ve République

Depuis 1958, la situation s'est radicalement inversée. Le constituant a globalement confié à la Constitution d'une part, au gouvernement de l'autre, la fixation des règles du jeu parlementaire et donc la gestion du temps.

La Constitution a modifié de fond en comble le régime des sessions, supprimant la session permanente pour ne faire plus siéger le Parlement que six mois par an, donné au gouvernement la maîtrise totale de l'ordre du jour et réduit la conférence des présidents au rôle de greffier. De surcroît, les procédures qui permettaient à l'exécutif de se substituer au

législateur (décrets-lois) ont été constitutionnalisées et renforcées par l'introduction de la procédure d'urgence, destinée à réduire la procédure législative à sa plus simple expression à la demande du gouvernement. Enfin, ce dernier a bénéficié d'armes constitutionnelles permettant de stopper le débat sur le texte, soit sous la forme du vote bloqué (art. 44-3 C) qui permet au gouvernement un vote unique sur tout ou partie du texte en discussion et des amendements qu'il accepte, soit sous celle de l'engagement de responsabilité sur un texte (art. 49-3 C) qui peut obliger à tout moment du débat à l'Assemblée nationale l'opposition à déposer une motion de censure, sauf à voir le texte adopté sans vote. Dans les deux cas, la discussion sur les articles et amendements s'arrête brutalement et le gouvernement évite de voir sa majorité se disperser et l'opposition freiner l'adoption des textes.

Ce bouleversement a eu pour effet de placer les assemblées dans une position de dépendance qui a été aggravée par le phénomène majoritaire. En effet, la majorité gouvernementale, qui contrôle les conférences des présidents (au moins celle de l'Assemblée), n'a jamais contesté l'ordre du jour proposé par le gouvernement. Les problèmes d'agenda ont été tranchés à Matignon (ou à l'Élysée) mais jamais au Palais-Bourbon ou au Luxembourg. Cela explique pourquoi ces règles drastiques ont été assouplies par quelques réformes limitées.

La première concerne la gestion du temps de parole. En 1969, la pratique du temps législatif programmé, qui limitait le temps de parole sur l'examen d'un texte sous la IVe République et avait été reprise sous la Ve, a été supprimée par le règlement de l'Assemblée nationale, démontrant que la majorité de l'époque s'estimait suffisamment solide et protégée par l'arsenal constitutionnel et le règlement.

La seconde concerne l'agenda parlementaire. En 1995, la révision constitutionnelle du 4 août consécutive à l'élection de Jacques Chirac a opéré deux modifications de la Constitution relatives au temps parlementaire. D'abord, l'instauration de la session annuelle (du 1er octobre au 30 juin) a remplacé les deux sessions ordinaires d'automne et du printemps. Cette session unique aurait pu donner plus de temps au Parlement pour légiférer et contrôler : en fait, il n'en a rien été puisque le nombre de séances n'a pas été augmenté (cent vingt séances, sauf demande de séances supplémentaires par le Premier ministre ou les majorités des assemblées). Ce chiffre tient compte, outre des fins de semaines souvent sans séance – à l'exception de la période dévolue à la loi de finances ou aux grands textes marathoniens – où le parlementaire laboure sa circonscription et gère son mandat local (du vendredi au

lundi), des suspensions consécutives aux vacances (deux semaines en fin d'année et deux autres au printemps) et surtout aux campagnes électorales nationales ou locales qui seront rattrapées ensuite dans les sessions extraordinaires. Ensuite, l'autre modification concerne l'ordre du jour, puisqu'un jour par mois a été attribué à l'examen des propositions de lois, afin de rompre avec le monopole gouvernemental. Cette réforme marginale n'a eu que des effets limités, le total de ces journées (huit par an) étant si ridicule que la réforme aboutissait à donner un peu plus d'un jour par an à chaque groupe. L'examen concret d'un texte législatif en séance sur une journée (en fait, une demi-journée) ne permet de traiter que des textes de faible ampleur, limités à quelques articles. Si le (ou les) parlementaire(s) à l'origine de la proposition de loi a (ont) réussi l'exploit de l'inscrire à l'ordre du jour après avoir franchi les obstacles politiques (feu vert du groupe) et juridiques (conditions de recevabilité des articles 40 et 41 C), et de l'avoir fait adopté par son (leur) assemblée, le texte arrêtera de toute façon son parcours à cet instant car il n'aura aucune chance d'être inscrit à l'ordre du jour de la seconde chambre, celle-ci réservant « sa » journée à ses propres textes.

Ces modifications limitées n'ont pas changé la nature du travail parlementaire. Elles n'ont pas non plus permis d'apaiser le climat des assemblées, et surtout de l'Assemblée nationale, où la succession des alternances (1981, 1986, 1988, 1993, 1997, 2002) a radicalisé le climat et conduit l'opposition du moment à mener une véritable guérilla parlementaire. Celle-ci n'a pas pris la forme de la motion de censure (aux effets de blocage limités à quarante-huit heures et de toute manière impropre à entamer le mur du fait majoritaire depuis 1962), tombée en désuétude, mais de l'obstruction par le dépôt massif d'amendements aux projets de loi. Cette pratique est apparue avec l'alternance de 1981, la droite recourant au dépôt massif d'amendements contre les projets de nationalisation et la gauche prenant le relais en 1986.

C'est dans ce contexte historique qu'il faut replacer la révision de 2008 et le renforcement des prérogatives du Parlement qu'elle a institué. Ce renforcement concerne en particulier la nouvelle gestion de l'agenda législatif et le rééquilibrage théorique qui en découle. Cinq ans après la révision, un premier bilan peut être dressé de sa mise en œuvre.

La révision constitutionnelle de 2008 et le nouvel agenda parlementaire

Parmi les nombreuses réformes relatives aux pouvoirs du Parlement introduites par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, plusieurs concernent la gestion de l'agenda parlementaire.

La plus importante porte sur l'ordre du jour. L'article 48 C tel qu'il résulte de la révision dispose que l'ordre du jour des sessions ordinaires est fixé par chaque assemblée. Celle-ci détermine librement deux semaines sur quatre de chaque mois, le gouvernement se voyant attribuer les deux autres, auxquelles s'ajoute la priorité gouvernementale pour l'examen des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, pour celui des projets relatifs aux états de crise et aux opérations extérieures ainsi que pour les textes transmis par l'autre assemblée depuis au moins six semaines. Les deux semaines réservées aux assemblées se répartissent entre le contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques (qui ont la priorité pour une semaine mais ne mobilisent guère les parlementaires) ainsi que l'examen des textes d'origine parlementaire (les groupes d'opposition et minoritaires de l'assemblée concernée ayant droit à un jour par mois). Cette nouvelle répartition aboutit donc à un rééquilibrage en faveur du Parlement qui favorise surtout la majorité de chaque assemblée : la majorité de l'Assemblée nationale étant par définition favorable au gouvernement, le nouvel équilibre constitutionnel aboutit à une négociation permanente entre le gouvernement et sa majorité pour la mise au point de l'agenda législatif. Par contre, le décalage entre le mode d'élection et le calendrier électoral du Sénat et de l'Assemblée peut aboutir (comme ce fut le cas en 2011-2012) à ce que la majorité sénatoriale soit dans l'opposition au gouvernement et que la gestion des deux semaines d'initiative sénatoriale soit donc surtout entre les mains de l'opposition, les partisans du gouvernement dans la seconde chambre se voyant attribuer les miettes du temps disponible.

La deuxième réforme concerne les délais d'examen des textes. La révision de 2008 (qui a modifié l'article 42 C) a fixé un délai minimum de six semaines entre le dépôt du texte et son examen en séance devant la première assemblée saisie afin de laisser un temps raisonnable à la commission permanente pour l'étudier et prendre position – et ce d'autant que c'est désormais le texte de la commission qui est examiné en séance. De même, une fois le texte transmis à la seconde chambre, celle-ci ne l'examinera en séance qu'après un délai de quatre semaines – ce

délai plus court s'explique par le fait que la commission de la seconde chambre a commencé à étudier le texte bien avant qu'il lui soit transmis officiellement.

En fait, cette réforme a prévu de nombreuses exceptions : elle ne s'applique ni aux lois constitutionnelles ni aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Surtout, ces délais ne sont pas applicables si le gouvernement a décidé de recourir à la procédure accélérée (nouveau nom de la procédure d'urgence dans la nouvelle rédaction de l'article 45 C) qui lui permet de demander la convocation de la commission mixte paritaire après une seule lecture par chaque assemblée. Or le gouvernement dispose d'une assez grande latitude pour recourir à cette procédure puisqu'il peut l'engager la veille de la conférence des présidents qui précède l'ouverture du débat à l'Assemblée nationale (art. 102 de son règlement) et « en principe » lors du dépôt du projet au Sénat (art. 24 *bis* de son règlement). Les conférences des présidents des deux assemblées peuvent s'y opposer conjointement, mais on voit mal celle de l'Assemblée se prêter à cette manœuvre sous la Ve République.

La troisième réforme est consacrée à la restauration du temps législatif programmé. Supprimée en 1969, cette procédure – rétablie par l'article 44 C et l'article 17 de la loi organique du 15 avril 2009 – permet à la conférence des présidents de fixer une durée maximale pour l'examen d'un texte. Si l'Assemblée nationale a traduit ce dispositif dans son règlement (art. 49-5), le Sénat s'y est refusé, les différents groupes de cette assemblée s'accordant pour estimer que le danger d'obstruction y était plus limité et plus maîtrisé, compte tenu de la tradition sénatoriale. Ce dispositif, lorsqu'il est mis en œuvre, aboutit, si le temps de parole d'un groupe est épuisé, à mettre aux voix les amendements sans débat et à interdire au président de groupe de demander le scrutin public, sauf sur l'ensemble du texte.

Cet ensemble de réformes a indiscutablement rééquilibré la procédure parlementaire en faveur des assemblées et surtout de leurs majorités respectives. Leur mise en œuvre pratique s'est avérée cependant assez décevante.

La mise en œuvre des réformes

La révision constitutionnelle de 2008 a été mise en œuvre par la loi organique du 15 avril 2009 qui s'est traduite dans les règlements des assemblées à l'automne 2009. L'esprit dans lequel ont été adaptés ces règlements a été très différent d'une chambre à l'autre.

À l'Assemblée nationale, la volonté de la majorité présidentielle a été de se doter d'armes efficaces contre l'opposition, ce qui explique que la bataille la plus dure a porté sur la réintroduction du temps législatif programmé, destinée à combattre l'obstruction puisque le but unique du dépôt massif d'amendements (qui est la forme visible de l'obstruction) est de permettre la multiplication des prises de parole – pour présenter le texte mais surtout pour expliquer son vote, ce qui peut prendre un temps considérable si chaque membre d'un groupe qui soutient un amendement décide d'expliquer son vote durant les cinq minutes dont il dispose et si des milliers d'amendements sont déposés et ont résisté au filtrage des irrecevabilités.

À l'inverse, les sénateurs, peu enclins à utiliser des armes lourdes contre un phénomène qui n'a jamais pris au Sénat de forme pathologique et de surcroît conscients des risques de changement de majorité dans cette assemblée (ce qui s'est effectivement produit au lendemain des élections sénatoriales de septembre 2011), ont préféré renoncer à introduire cette réforme et sont restés fidèles aux armes classiques prévues par le règlement du Sénat – et notamment son article 48 qui permet à la demande du président, du président d'un groupe ou du président de la commission saisie au fond de demander la clôture de la discussion sur un article, sur un amendement ou sur le texte après prise de parole d'un orateur par groupe pour cinq minutes chacun.

L'Assemblée nationale a donc, dans le nouvel article 49-5 de son règlement, mis en œuvre le temps partagé qui permet à la conférence des présidents de fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte, hors présentation des motions de procédure. Ces dernières, qui permettent de retarder l'examen du texte en organisant un premier débat sur sa recevabilité – et pouvant conclure à son rejet pour irrecevabilité ou à son renvoi en commission –, ont été ramenées à deux à l'Assemblée (en fusionnant la question préalable et l'exception d'irrecevabilité). Quant au temps partagé, celui-ci peut être décidé par la conférence des présidents, le règlement divisant le temps disponible en deux tranches (tranche minima et tranche supplémentaire) et les groupes d'opposition bénéficiant de 60 % de la tranche supplémentaire. Depuis son entrée en vigueur, cette réforme a été respectée, le temps effectivement utilisé s'avérant toujours inférieur au temps alloué, y compris pour les textes les plus controversés (voir tableau ci-après), et le nombre d'amendements déposés a, de ce fait, diminué de façon significative. Il est remarquable que la nouvelle majorité issue des élections législatives de juin 2012 n'ait pas jugé utile de remettre en

cause cette procédure qu'elle avait vivement combattue lors de son adoption.

Temps législatif programmé

Texte	*Temps alloué*	*Temps utilisé*	*Temps de séance*	*Dates de discussion*
Proposition de loi relative au repos dominical	50 h 00	30 h 53	42 h 55	Juillet 2009
Projet de loi d'orientation et de formation professionnelle tout au long de la vie	30 h 00	14 h 02	21 h 11	Novembre 2009
Projet de loi relatif aux jeux d'argent et de hasard en ligne	30 h 00	11 h 29	22 h 41	Octobre 2009
Projet de loi relatif à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés	30 h 00	10 h 20	14 h 32	Octobre 2009
Projet de loi relatif au risque de récidive criminelle	25 h 00	7 h 18	11 h 46	Novembre 2009
Projet de loi relatif au Grand Paris	25 h 00	14 h 41	23 h 08	Novembre 2009
Projet de loi relatif à La Poste et aux activités postales	30 h 00	18 h 06	25 h 16	Décembre 2009
Projet de loi relatif à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés (deuxième lecture)	30 h 00	7 h 53	14 h 32	Janvier 2010
Projet de loi relatif à la concomitance des renouvellements des conseils généraux et territoriaux	30 h 00	12 h 55	19 h 07	Janvier 2010

Projet de loi pour la performance de la sécurité intérieure	30 h 00	16 h 45	24 h 30	Février 2010
Projet de loi portant réforme du crédit à la consommation	20 h 00	12 h 35	21 h 27	Avril 2010
Projet de loi relatif aux réseaux consulaires	20 h 00	7 h 13	12 h 20	Avril 2010
Projet de loi relatif au dialogue social dans la fonction publique	15 h 00	6 h 55	11 h 31	Avril 2010
Projet de loi portant engagement national pour l'environnement	30 h 00	25 h 08	42 h 42	Mai 2010
Projet de loi portant réforme des collectivités territoriales	50 h 00	35 h 24	50 h 20	Mai 2010
Projet de loi relatif à la nouvelle organisation du marché de l'électricité	20 h 00	10 h 01	14 h 54	Juin 2010
Projet de loi relatif à l'agriculture et la pêche	24 h 20	22 h 15	36 h 32	Juin 2010
Projet de loi relatif à la réforme des retraites	50 h 00	39 h 42	65 h 04	Septembre 2010
Projet de loi portant réforme des collectivités territoriales (deuxième lecture)	15 h 00	5 h 50	9 h 31	Septembre 2010
Projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité	30 h 00	26 h 12	42 h 28	Septembre 2010
Projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale	10 h 00	3 h 30	6 h 49	Octobre 2010
Projet de loi pour la performance de la sécurité intérieure (deuxième lecture)	20 h 00	10 h 46	16 h 34	Décembre 2010
Projet de loi relatif à la garde à vue	30 h 00	15 h 01	21 h 46	Janvier 2011

Projet de loi relatif à la bioéthique	30 h 00	19 h 42	28 h 16	Février 2011
Projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité (deuxième lecture)	15 h 00	13 h 25	20 h 17	Mars 2011
Projet de loi relatif aux personnes faisant l'objet de soins psychiatriques	20 h 00	5 h 29	9 h 25	Mars 2011
Projet de loi relatif à la garde à vue (deuxième lecture)	15 h 00	4 h 22	7 h 02	Avril 2011
Projet de loi relatif aux personnes faisant l'objet de soins psychiatriques (deuxième lecture)	10 h 00	1 h 47	3 h 16	Mai 2011
Projet de loi relatif à la bioéthique (deuxième lecture)	15 h 00	9 h 34	14 h 14	Mai 2011
Projet de loi relatif à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale	30 h 00	13 h 13	19 h 19	Juin 2011
Projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs	25 h 00	17 h 35	33 h 40	Septembre 2011
Projet de loi relatif à l'exécution des peines	30 h 00	4 h 40	8 h 09	Janvier 2012

SOURCE : Service de la séance de l'Assemblée.

Quant au Sénat, il a donc renoncé à introduire cette procédure dans son règlement, ce qui n'a pas eu pour effet de renforcer l'obstruction parlementaire, le recours aux amendements démonstratifs restant limité.

Pour sa part, le gouvernement a pallié la diminution des armes constitutionnelles à sa disposition en utilisant plus efficacement celles qui restaient entre ses mains, notamment pour faire face à la diminution du temps disponible pour l'examen des projets de loi. Si, durant le premier quinquennat (2002-2007), les gouvernements ont opté pour le recours intensif aux ordonnances (deux cent quarante-cinq ordonnances ont été adoptées entre 1960 et 2000 et deux cent huit de 2001 à 2006), durant

le second et le troisième, ils ont préféré faire systématiquement usage de la procédure accélérée afin de limiter à une seule lecture par chaque assemblée le débat avant la réunion de la commission mixte paritaire (voir tableau ci-après). Cette limitation drastique permet d'examiner davantage de textes avec moitié moins de temps attribué, mais le travail parlementaire est réduit à la portion congrue, au point que la première assemblée saisie peut ne pas connaître des amendements gouvernementaux déposés devant la seconde.

Déclarations d'urgence et procédures accélérées

Années	*Nombre de déclarations d'urgence/ procédures accélérées*[1]	*Nombre total de lois adoptées (hors conventions)*
1959	0	51
1960	3	69
1961	1	86
1962	2	50
1963	10	68
1964	7	95
1965	3	60
1966	19	116
1967	5	62
1968	14	49
1969	7	71
1970	18	73
1971	20	92
1972	15	102
1973	8	55
1974	12	49
1975	20	112
1976	20	83
1977	44	102
1978	22	59
1979	8	47
1980	14	49
1981	7	33
1982	36	71
1983	21	87
1984	27	73
1985	55	81

1986	25	44
1987	35	79
1988	7	23
1989	30	63
1990	28	69
1991	28	58
1992	34	71
1993	14	54
1994	16	71
1995[2]	4	16
1995-1996	15	57
1996-1997	11	34
1997-1998	10	46
1998-1999	8	48
1999-2000	10	54
2000-2001	22	42
2001-2002	11	40
2002-2003	10	55
2003-2004	14	40
2004-2005	8	48
2005-2006	9	45
2006-2007	20	46
2007-2008	23	55
2008-2009[3]	34	43
2009-2010	22	57
2010-2011	21	66
2011-2012	43	40
2012-2013[4]	17	22

[1] Il s'agit du nombre de déclarations d'urgence/procédures accélérées engagées sur les textes déposés dans l'année concernée (et non sur les textes adoptés).

[2] De janvier à septembre.

[3] À compter du 1er mars 2009, la déclaration d'urgence devient l'engagement de la procédure accélérée.

[4] Du 1er octobre 2012 au 25 mars 2013.

Source : Service de la séance du Sénat.

En fin de compte, les traits fondamentaux de la Ve République n'ont pas été bouleversés par ces transformations constitutionnelles. Les instruments entre les mains des assemblées changent, mais le fait majoritaire permet de faire bénéficier l'axe président-gouvernement-majorité parlementaire de ce rééquilibrage. Quant au gouvernement, il n'a pas

été sensiblement affecté par la diminution de ses pouvoirs. Ceux qu'il conserve lui permettent de garder la maîtrise du travail parlementaire. Le temps parlementaire n'est peut-être plus le temps du gouvernement, mais il est celui de la majorité.

RÉSUMÉ

La Constitution de 1958 a placé le Parlement sous la tutelle du gouvernement non seulement en ce qui concerne la compétence et les procédures de décision, mais aussi pour la gestion de son temps de travail, qu'il s'agisse de la durée des sessions, de l'ordre du jour ou de la prise de parole. Il a fallu attendre la révision constitutionnelle de 2008 pour qu'un rééquilibrage s'opère, mais dont le bénéficiaire est surtout la majorité parlementaire. Celle-ci, excepté le domaine financier qui reste l'apanage du gouvernement, traite désormais d'égal à égal avec ce dernier, qu'il s'agisse de la fixation et du contenu de l'ordre du jour ou du temps de parole partagé.

Jean-Jacques Hyest

LA CMP, LIEU MYSTÉRIEUX DE POUVOIR

La Constitution de la Ve République a certes entendu établir un régime parlementaire « rationalisé », en réaction aux dérives de la IVe République, mais elle a aussi rétabli un bicamérisme équilibré, même s'il revient à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur un texte en cas de désaccord persistant entre celle-ci et le Sénat. La seule exception à cette disposition concerne les lois organiques relatives au Sénat et, bien entendu, les lois constitutionnelles.

La Constitution a innové en matière de procédure parlementaire, pour éviter la navette indéfinie entre les deux assemblées, par la création d'une institution originale, la « commission mixte paritaire » (CMP), prévue par l'article 45 C et par les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat. La réunion d'une telle commission est possible après deux lectures dans chaque assemblée ou, si le gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée (nouvelle dénomination de l'ancienne procédure d'urgence), après une seule lecture pour chacune d'entre elles.

Il faut tout d'abord observer que, depuis 1959 et quelles que soient les alternances politiques, plus des deux tiers des lois promulguées n'ont pas justifié la réunion d'une CMP, ce qui démontre que la navette demeure le mode privilégié de l'adoption des lois. Mais la CMP présente néanmoins l'intérêt majeur de concilier deux objectifs apparemment contradictoires, à savoir permettre le jeu du bicamérisme mais aussi favoriser le rapprochement des positions en cas de désaccord au cours de la navette. Rappelons que, sur les 30 % de textes qui ont nécessité la réunion d'une CMP, 20 % ont fait l'objet d'un accord en CMP, le dernier mot n'ayant été donné à l'Assemblée nationale que pour 10 % des lois promulguées, après échec de la CMP.

Avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la réunion des

commissions réglementaires des assemblées, dont le nombre est limité par la Constitution et dans lesquelles ni le gouvernement, sauf pour audition des ministres, ni les représentants des groupes politiques n'étaient admis, était un lieu permettant un débat serein et approfondi. Mais l'application du premier alinéa de l'article 42 C, qui prévoit que la discussion des projets et des propositions de loi porte en séance publique sur le texte adopté par la commission saisie au fond, a eu pour conséquence de permettre aux ministres de participer aux réunions de commission dans ce cas, ce qu'a interprété strictement le Conseil constitutionnel [1]. Néanmoins, cinq ans après la mise en œuvre de cette réforme, les ministres ne se précipitent pas pour défendre le point de vue du gouvernement en commission.

La CMP est donc le seul lieu où le gouvernement n'est pas présent, et cela donne au législateur, parfois, la liberté de nuancer le poids de la discipline majoritaire. Mais le droit donné au gouvernement, et lui seul, de proposer ou d'accepter des amendements au texte adopté par la CMP peut lui permettre éventuellement de remédier à une « dénaturation de ses intentions par la CMP [2] ».

Provoquer la réunion de la CMP, sa constitution et sa convocation

Il appartient au Premier ministre, en vertu de l'article 45 C, de provoquer la réunion d'une CMP, qu'il s'agisse de projets ou de propositions de loi, mais depuis la révision constitutionnelle de 2008 cette faculté est ouverte aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, agissant conjointement, pour les propositions de loi. Cette faculté n'a, jusqu'à ce jour, été utilisée qu'une seule fois, pour la proposition de loi visant à rendre obligatoire l'installation des détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation.

Il faut rappeler que la décision ne peut être prise qu'après deux lectures au moins dans chaque assemblée, ce qui n'interdit nullement aux autorités pouvant provoquer la réunion d'une CMP d'engager la procédure à un stade ultérieur de la navette, mais cette situation est exceptionnelle car, dans la plupart des cas, le désaccord persistant entre les deux assemblées sur un point particulier amène l'une d'entre elles à céder pour éviter la lourdeur de la procédure.

Si le gouvernement a néanmoins engagé la procédure accélérée sans

1. CC, 2009-579 DC, 9 avril 2009.
2. Guy Carcassonne, *La Constitution*, 11e éd., Paris, Seuil, 2013, p. 221.

que les conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, ce qui demeure une faculté bien hypothétique, la décision de provoquer la réunion d'une CMP est possible après une seule lecture dans chaque assemblée. Tel est le cas pour les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, pour lesquels la procédure accélérée est de droit, compte tenu des délais prévus par la Constitution pour leur examen.

Néanmoins, et les parlementaires en dénoncent souvent l'utilisation, cette procédure a beaucoup d'inconvénients. Le gouvernement a tendance à justifier la procédure accélérée par l'urgence des mesures à prendre, comme cela a été le cas pour l'année 2012 où le nouveau gouvernement a utilisé systématiquement la procédure accélérée, entraînant parfois des annulations par le Conseil constitutionnel de dispositions « phares » ou de longs délais pour la publication des textes réglementaires d'application. La précipitation est souvent mauvaise conseillère dans l'élaboration de la loi. D'autant que l'engagement de la procédure accélérée dispense le gouvernement de respecter les délais prévus par l'article 42 (six semaines pour la première assemblée saisie et quatre semaines pour la seconde) dans sa nouvelle rédaction issue de la révision constitutionnelle de 2008.

La précipitation a parfois été telle que le Conseil constitutionnel fut amené à censurer un projet de loi, comme celui sur le logement social pour non-respect de la procédure parlementaire [3]. Quoi qu'il en soit, l'inconvénient majeur de la procédure accélérée est de ne pas permettre à la première assemblée saisie de connaître les amendements adoptés par l'autre assemblée, dont le travail s'avère peu reconnu. Cette situation s'agissant du budget et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 et compte tenu du rejet par le Sénat de ces textes a eu incontestablement des conséquences en matière de péréquation des ressources des collectivités locales, par exemple, alors que le Sénat avait manifestement corrigé les mesures prises par l'Assemblée dans un sens souhaité par les représentants des collectivités locales. On aboutit à ce paradoxe que le Sénat, qui a théoriquement une majorité de gauche « plurielle », mais très faible, rejette certains projets de loi.

Un cas exemplaire, bien que la procédure accélérée n'ait pas été utilisée, est celui du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires en cours d'examen par le Parlement en avril 2013. Après un premier rejet du texte par le Sénat, seul le groupe socialiste ayant approuvé l'élection des conseillers départementaux au scrutin majoritaire binominal paritaire,

3. CC, 2010-655 DC, 24 octobre 2012.

l'Assemblée nationale a voté cette disposition ; en deuxième lecture, le Sénat a adopté les autres dispositions du texte, à l'exception des articles relatifs au mode d'élection des conseillers départementaux, rétabli à nouveau par l'Assemblée nationale en deuxième lecture. En conséquence, eu égard à la composition de la délégation de chaque assemblée à la CMP et devant le risque de rejet de ces articles par celle-ci, il a été préféré de constater l'échec de la CMP.

Ce cas nous amène à évoquer la constitution de la CMP qui comporte, en accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, sept titulaires et suppléants de chaque assemblée. Le président et le rapporteur de la commission saisie au fond ainsi que les rapporteurs pour avis des autres commissions, s'il y a lieu, sont membres de la CMP, mais le plus important est la répartition entre les groupes politiques du nombre de parlementaires appelés à siéger. Entre 2001 et 2009, la délégation de chaque assemblée était composée de cinq représentants de la majorité et de deux de l'opposition. À la suite d'un accord tacite entre les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, alors de sensibilité politique opposée, cette clé de répartition a été modifiée en 2009 avec quatre représentants pour la majorité et trois pour l'opposition, les sièges étant en outre répartis au sein de la délégation de chaque assemblée en proportion des effectifs des groupes. Il faut noter que les groupes qui ne peuvent désigner de titulaires disposent de suppléants qui, s'ils ne peuvent pas voter, participent à la discussion et ont ainsi la possibilité de contribuer à l'élaboration d'un accord de la CMP.

À titre d'illustration, et pour en revenir au cas que j'évoquais, la CMP relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires était composée pour l'Assemblée nationale de quatre membres du groupe socialiste et de trois membres du groupe UMP et pour le Sénat de trois membres du groupe socialiste et apparentés, d'un membre du groupe Communiste, républicain et citoyen, de deux membres du groupe UMP et d'un membre du groupe Union des démocrates et indépendants-Union centriste pour l'opposition. On voit bien que le succès de la CMP dans cette configuration, sur des sujets politiques sensibles, n'est pas acquis si un membre de la majorité manque à l'appel. Lors de la précédente législature, il en était de même en ce qui concerne le groupe Union centriste du Sénat, dont l'abstention ou le vote favorable était la condition nécessaire pour dégager une majorité dans la CMP. Ce fut le cas notamment pour le projet de loi portant réforme des collectivités locales en

2010[4], vu les réticences des sénateurs centristes vis-à-vis de la création du « conseiller territorial ».

La procédure de désignation des candidats obéit à des règles différentes à l'Assemblée nationale et au Sénat ; ce sont à l'Assemblée nationale les présidents de groupe qui communiquent directement au président de l'Assemblée le nom de leurs candidats, si bien que parfois des membres de la CMP n'appartiennent pas à la commission saisie au fond. Au Sénat, après consultation des présidents de groupe, la commission compétente saisie au fond désigne elle-même les représentants du Sénat à la CMP.

On pourra noter enfin que les CMP se réunissent alternativement à l'Assemblée nationale et au Sénat, ce qui n'est pas anecdotique puisque la procédure suivie pour le fonctionnement de la CMP est celle prévue par le règlement de l'assemblée où siège la CMP. Ces règlements présentent en effet quelques différences.

La réunion de la CMP

La CMP est présidée par le président de la commission saisie au fond de l'assemblée où se tient la CMP, le vice-président étant celui de l'autre assemblée, avec pour rapporteurs ceux de la commission saisie au fond de chaque assemblée.

L'objet des règles de discussion et de vote en CMP est, en vertu de l'article 45 C, de « proposer un texte sur les dispositions restant en discussion », ce qu'a précisé le Conseil constitutionnel le 28 décembre 1976 en indiquant qu'il s'agit seulement des dispositions « qui n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes par l'une ou l'autre assemblée[5] ». La tentation d'adopter des dispositions additionnelles subirait la censure du Conseil constitutionnel, conformément à sa décision du 5 août 2004[6].

Il s'agit d'une application ultime de la règle dite de « l'entonnoir » appliquée avec plus ou moins de rigueur en ce qui concerne le dépôt des amendements devant les deux assemblées. Il faut rappeler d'ailleurs l'assouplissement opéré par la révision constitutionnelle de 2008, qui prévoit, en première lecture, que les amendements sont recevables dès lors qu'ils présentent un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. Le Conseil constitutionnel ne manque pas par ailleurs de censurer les « cavaliers législatifs », comme il le fait pour les amendements adoptés

4. Loi 2010-1563 du 16 décembre 2010.
5. CC, 76-74 DC, 28 décembre 1976.
6. CC, 2004-502 DC, 5 août 2004.

après CMP qui doivent être soit en relation directe avec une disposition restant en discussion, soit nécessaire au respect de la Constitution pour des motifs de coordination avec d'autres textes en discussion ou de correction d'une erreur matérielle. Toutefois, il est admis que les dispositions déjà adoptées par les deux assemblées dans les mêmes termes peuvent être réécrites pour des motifs de coordination rédactionnelle ou de cohérence. Du reste, avant la réunion de la CMP, même si aucun texte ne le prévoit, les rapporteurs des deux assemblées se concertent pour aboutir, totalement ou partiellement, à l'élaboration d'un texte de compromis.

L'organisation de la discussion en CMP ne répond à aucune règle codifiée et tient largement compte de l'ampleur des désaccords. La tendance cependant à l'Assemblée nationale a été longtemps, lorsque des divergences importantes existent entre les deux assemblées, de constater le désaccord, ce qui entraîne l'échec de la CMP, alors qu'au Sénat c'est plutôt la procédure complète d'examen de l'ensemble du texte, article par article, qui est habituellement retenue. Par cohérence, le texte sur lequel discute la CMP est le dernier texte voté par la dernière assemblée saisie et fait l'objet d'un examen article par article, mais d'autres solutions sont parfois proposées en vue de faciliter un accord. Enfin, même si des dérives sont parfois constatées, les représentants des groupes ayant tenté de présenter des amendements par exemple, les rapporteurs, conjointement ou individuellement, proposent des rédactions qui peuvent être modifiées lors de leur examen sur proposition des membres de la CMP. Comme cela a été rappelé, le gouvernement est pour sa part absent du débat et ne peut faire aucune proposition. Bien entendu, la règle de l'entonnoir et l'application de l'article 40 C s'imposent aux propositions de rédaction des rapporteurs.

Pour être complet – mais cette question a été évoquée partiellement quant à la composition de la CMP –, même si le vote n'est pas nécessaire quand un consensus se dégage rapidement, celui-ci répond strictement, lorsqu'il a lieu, au respect de l'équilibre des votants entre, d'une part, les membres de chaque Assemblée et, d'autre part, la pondération entre la majorité et la minorité. Les suppléants ne votent que pour maintenir la parité entre les deux assemblées. En cas d'égalité des voix, la proposition de rédaction ou l'article ne sont pas adoptés.

Compte tenu du formalisme réduit des discussions en CMP, le rapport est généralement bref et résume la teneur des discussions qui s'y sont déroulées, ce qui est forcément un peu frustrant pour les observateurs extérieurs car, parfois, les discussions durent plusieurs heures, comme

ce fut le cas pour les lois sur la bioéthique. Un « monument » législatif telle la réforme du code pénal a donné lieu à plusieurs réunions de CMP, traitant successivement des divers livres du code, qui, malgré les différences d'orientation politique de l'Assemblée nationale et du Sénat, ont abouti à un accord, ce qui n'était pas évident a priori. D'ailleurs, si en règle générale le taux de succès des CMP est plus important lorsque les deux assemblées ont la même orientation politique, la réussite d'une CMP sur des textes plus techniques n'est pas négligeable dans le cas contraire.

Notons que, l'Assemblée nationale ayant priorité sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, le Sénat a obtenu que les projets de loi qui ont pour objet principal l'organisation des collectivités locales lui soient soumis en premier lieu, à la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Quant aux propositions de loi, leur destinée peut être très variable et, il faut bien en convenir, leur objet est obligatoirement limité, du fait notamment de l'encadrement de leur discussion dans le temps. Lors de la semaine d'initiative parlementaire, la répartition du temps imparti pour le débat entre les divers groupes politiques freine largement le vote des propositions de loi, et encore faut-il, de surcroît, que l'autre assemblée les inscrive à son ordre du jour. Les statistiques démontrent néanmoins que le nombre de votes n'est pas négligeable, mais leur contenu doit être analysé.

Bien entendu, il arrive que des pans entiers de législation soient modifiés par des propositions de loi, par exemple les lois successives de simplification ou le régime de prescription en matière civile, mais alors c'est que ces textes ont été inscrits par le gouvernement à son ordre du jour prioritaire. Il s'agit bien souvent de propositions de loi issues des travaux d'information ou d'évaluation des commissions, telle la réforme de la législation funéraire en ce qui concerne le Sénat. Et il faudrait développer le cas où les propositions de loi sont « téléguidées » et émanent en fait des ministères, ce qui évite de soumettre ces textes pour avis au Conseil d'État.

Les suites données à la réunion de la CMP

Il est vrai que des dispositions votées par l'une ou par l'autre assemblée après d'âpres débats, très importantes pour les parlementaires, parfois relais de préoccupations catégorielles, disparaissent parfois au cours de la CMP. De là à affirmer que c'est au sein de la CMP que se fait en définitive

la loi serait excessif, d'abord parce que cette procédure ne concerne, on l'a vu, que près d'un tiers des textes, mais aussi parce que globalement les textes de CMP correspondent largement à une volonté politique et juridique commune des deux assemblées.

Dans le cas contraire, soit la CMP est un échec, soit le texte en cause n'est pas approuvé par les assemblées. À la demande du gouvernement, la navette recommence alors à partir de l'Assemblée nationale, quel qu'ait été le processus législatif antérieur. Le texte qui sert de base à ses discussions est le dernier texte dont l'Assemblée a été saisie avant la réunion de la CMP. Par conséquent, lorsque le processus législatif a commencé devant le Sénat, l'Assemblée nationale examine, à ce stade, le texte qu'elle a elle-même adopté avant la réunion de la CMP. Durant cette phase, le droit d'amendement des parlementaires et du gouvernement

s'exerce dans les conditions de droit commun, en vertu de la règle de l'« entonnoir ». Un amendement remettant en cause une disposition adoptée conforme ou introduisant une disposition additionnelle sans relation directe avec les dispositions restant en discussion (sauf s'il assure le respect de la Constitution, opère une coordination avec un texte en cours d'examen ou corrige une erreur matérielle) sera déclaré irrecevable.

Cette navette peut être limitée à une seule « nouvelle lecture » dans chaque assemblée si le gouvernement décide à son issue de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Ainsi, il sera intéressant de suivre jusque dans ses dernières péripéties le vote de la loi sur les conseillers départementaux, conseillers municipaux et délégués communautaires.

Si la CMP a pu élaborer un texte, celui-ci est soumis par le gouvernement à l'approbation de la première assemblée saisie, selon les règles évoquées précédemment en ce qui concerne le droit d'amendement (règle de l'entonnoir et conformité à la décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 1998 [7]). L'Assemblée nationale ou le Sénat doivent statuer d'abord sur les éventuels amendements, puis par un vote unique de droit sur l'ensemble du texte, qui ne peut être modifié ou scindé, sous réserve des amendements adoptés. La seconde assemblée saisie procède par un vote unique sur l'ensemble du texte et des amendements.

Lorsque le gouvernement ne soumet pas le texte de la CMP, la dernière assemblée saisie avant la réunion de la CMP peut en reprendre l'examen conformément à l'article 45-1 C. Cette possibilité n'a jamais été utilisée, le seul exemple qui l'aurait permis est le projet de loi sur la responsabilité

7. CC, 98-402 DC.

des produits défectueux en 1992, mais le Parlement n'a pas poursuivi la navette, comme il était habilité à le faire.

En conclusion, l'institution de la CMP est un outil au service du bicamérisme et en définitive des droits du Parlement, face à un exécutif toujours soucieux sinon d'efficacité, du moins de rapidité, possédant de nombreux pouvoirs pour imposer ses vues.

Vademecum des règles de délibération de la commission mixte paritaire [8]

Article 45, alinéa 2, de la Constitution : la commission mixte paritaire est « chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion ».

- La base de discussion : les articles adoptés dans des termes différents par le Sénat et l'Assemblée nationale, mis en comparaison par les deux colonnes du tableau comparatif distribué en CMP.

- L'objectif de la CMP : rechercher un accord entre les deux assemblées.

- L'absence de droit d'amendement : l'examen en CMP n'est pas une deuxième ou une troisième lecture, les dispositions constitutionnelles sur le droit d'amendement ne s'appliquent donc pas.

- La mission de la CMP : rapprocher les points de vue des deux assemblées à partir des propositions de rédaction des deux rapporteurs ou de l'un d'eux : soit le texte du Sénat, soit le texte de l'Assemblée nationale, soit un texte de compromis.

- Les règles de fonctionnement : les propositions portant dispositions additionnelles sont irrecevables (règle de l'entonnoir), de même que celles tombant sous le coup de l'article 40 C ; les déclarations d'irrecevabilité sont prononcées par le président de la CMP. Les propositions de rédaction présentées par les rapporteurs ou l'un d'eux sont délibérées par la CMP, avec la possibilité pour chaque membre de la CMP de proposer des améliorations ou des modifications, et mises aux voix. Les propositions de compromis peuvent être distribuées : elles ne sont pas formellement assimilables à des amendements.

- Les règles de vote : seuls les présents votent ; les présences sont constatées dans l'ordre de nomination, avec la distinction majorité/opposition ; les votes sont paritaires (même nombre de députés et de sénateurs votants) ; en cas d'égalité de voix, la proposition mise aux voix n'est pas adoptée.

8. Présenté au groupe de travail sur l'application de la révision constitutionnelle et la réforme du règlement lors de sa réunion du 1er décembre 2010 et à la conférence des présidents du Sénat lors de sa réunion du 15 décembre 2010.

RÉSUMÉ

L'institution de la commission mixte paritaire, une des originalités de la Ve République (telle qu'énoncée à l'article 45 C), vise à permettre le développement d'un bicamérisme équilibré et à éviter un blocage des débats entre les deux assemblées du Parlement. Soumise à des règles simples, elle permet un véritable dialogue entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Cet article expose le cheminement de cette procédure, qui concerne près d'un tiers des projets ou propositions de loi soumis au Parlement.

Alain Anziani

LA DÉONTOLOGIE, CONDITION DU RENOUVEAU DU PARLEMENT

« Le gouvernement est comme toutes les choses du monde : pour le conserver, il faut l'aimer. »
Montesquieu, *De l'esprit des lois*, t. 1, liv. 4, chap. 5.

Au nom de l'indépendance du Parlement, la République protège ses élus.

Dès 1789, l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce le principe : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution. » L'article 26 de notre Constitution reprend cette exigence : « 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. » L'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse étend cette irresponsabilité en interdisant de poursuivre les discours tenus au sein de l'une des deux assemblées ou les rapports publiés par ces dernières.

Cette protection contre un tiers inquisiteur se double d'une autoprotection : « Tout mandat impératif est nul » (art. 27). Le parlementaire doit être un homme libre, y compris à l'égard de ses électeurs, de son parti ou de groupes de pression. Du moins, est-ce dans cette ambition, les pessimistes diront cette illusion, que la loi fondamentale a été établie.

Cette défense du Parlement et du parlementaire est une garantie de la démocratie. Il y a un siècle, Léon Duguit le rappelait dans son manuel de droit constitutionnel : « L'inviolabilité comme l'irresponsabilité n'est pas établie à vrai dire dans l'intérêt du député qui en profite, mais dans

l'intérêt du Parlement, dans l'intérêt, peut-on dire, de la souveraineté nationale elle-même que le Parlement est censé représenter. »

Elle ne doit jamais devenir un rempart permettant aux parlementaires de vivre en dehors de la loi qu'ils édictent ou de la morale qui fonde le pacte social. Le parlementaire qui use de sa protection institutionnelle comme d'un privilège provoque une crise qui, souvent, va au-delà de sa personne. Jules Grévy, réélu président de la République, a dû démissionner en 1887 après que son député de gendre, Daniel Wilson, a vendu des Légions d'honneur dans un bureau de l'Élysée. Les émeutes du 6 février 1934, remettant en cause le parlementarisme, ont pour origine la corruption organisée par Serge Stavisky.

Pourtant, l'inquiétude déontologique est récente. Les Constitutions françaises n'en font nulle part l'écho. Les grands traités constitutionnels l'ignorent. Ni le comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par Georges Vedel (1993) ni le comité Balladur sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions (2007) ne traitent de déontologie. Quant à la commission Avril (2002), elle se borne, conformément à sa lettre de mission, au statut pénal du chef de l'État. Il a fallu attendre les lois sur le financement des campagnes électorales et de la vie politique pour voir mentionner le thème de la moralisation. La déontologie a paru longtemps réservée aux professions réglementées (médecins, avocats, architectes…).

En politique, la question ne s'impose qu'avec la commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique présidée par Lionel Jospin (2012). Il convient toutefois de signaler, hors du champ des mandats électifs, le remarquable travail de la commission pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique animée par Jean-Marc Sauvé (2010).

Cette interrogation a semblé étrangère à l'institution parlementaire qui, au nom de la séparation des pouvoirs, a longtemps refusé tout contrôle de ses membres ou de ses comptes et donné le sentiment de préférer l'opacité à la transparence. Depuis quelques mois, le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté une série de mesures qui améliorent le contrôle de leur activité et de celle de leurs membres : intervention de la Cour des comptes, mise en place d'instances de déontologie, renforcement des règles relatives au lobbying, sanction plus ou moins formelle de l'absentéisme, déclaration d'intérêts et d'activités, réglementation plus sévère des dépenses…

Les projets de loi relatifs à la transparence de la vie publique dont le Parlement est actuellement saisi après l'affaire Cahuzac devraient constituer une avancée majeure : création d'une haute autorité de la

transparence de la vie politique, présidée par une personnalité indépendante et composée de six membres issus de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes, contrôle accru et publication du patrimoine des principaux responsables politiques, définition de principes de dignité, de probité et d'impartialité guidant l'action publique, déport des personnes en situation de conflit d'intérêts, renforcement des incompatibilités…

Avouons-le : ce mouvement reste vécu comme une contrainte inutile, presque insultante par nombre de parlementaires qui lui opposent l'indépendance du Parlement, le sens de leurs responsabilités ou le droit à une vie privée. Ces considérations méritent la plus grande attention. Mais nul ne peut sous-estimer les nouvelles exigences démocratiques : la transparence, l'égalité des devoirs, le droit commun pour les élus comme pour les électeurs. Ces exigences vont au-delà du respect de la loi. Elles impliquent de se conformer à l'esprit de la loi et plus encore à l'éthique. C'est le fondement même de la déontologie parlementaire.

*

La déontologie parlementaire est un triangle : en haut la loi et, à sa base, l'esprit de la loi et l'éthique. La loi pénale domine cette figure. Elle est la pointe la plus acérée de la déontologie. Nul n'est censé l'ignorer.

Une cinquantaine de parlementaires ont fait l'objet de condamnations pour une infraction pénale liée à l'exercice d'un mandat depuis les années 1990 : trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, corruption passive, abus de bien social, détournement de fonds publics, blanchiment, favoritisme dans l'attribution de marchés… Elles visent le plus souvent les responsabilités exercées par le parlementaire dans une collectivité territoriale.

Si le parlementaire encourt les mêmes peines que tout citoyen, la procédure pénale ne s'applique pas toujours à ceux qui l'écrivent. Il y a là un écart justifié par l'histoire, mais frappé de désuétude. Nous admettons que le statut du chef de l'État fasse l'objet d'une révision. Il ne s'agit pas de supprimer son immunité ou son irresponsabilité, mais d'éviter que le chef de l'État ne soit surprotégé par rapport aux nécessités de sa fonction, qu'il puisse par exemple être poursuivi s'il provoque un dommage lors d'un accident sans que la victime n'attende la fin de son ou de ses mandats.

Mais alors, que penser de l'immunité des parlementaires ? Depuis la révision de 1995, leur protection, dénommée ici inviolabilité, ne couvre

plus que les mesures privatives ou restrictives de liberté (contrôle judiciaire, garde à vue, détention provisoire). L'immunité ne fait pas obstacle à l'engagement de poursuites et cesse en cas de crime ou de délit flagrant ou de condamnation définitive. Toutefois, la détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté, ou la poursuite d'un parlementaire peuvent être suspendues pour la durée de la session si l'Assemblée le requiert (art. 26 C).

Il reste qu'un député ou un sénateur, mis en cause dans une affaire de meurtre, de trafic d'influence ou d'association de malfaiteurs, ne peut faire l'objet de mesures de contraintes qu'avec l'autorisation du bureau de son assemblée. Un député, condamné à une peine d'emprisonnement pour viol, est ainsi sorti libre du palais de justice et n'a été incarcéré qu'après la levée de son immunité par le bureau de l'Assemblée nationale, un mois plus tard.

À la requête du procureur général, le bureau apprécie « si la demande est sérieuse, loyale et sincère ». Il rend sa décision « dans le respect de trois principes : la présomption d'innocence, la séparation des pouvoirs et le secret de l'instruction ». Après avoir vérifié que « la demande indique précisément les mesures envisagées ainsi que les motifs invoqués » et en précisant que l'autorisation donnée « ne vaut que pour les faits mentionnés dans la requête ». Il pourra soit accepter la requête, soit la rejeter, soit encore ne la retenir que partiellement, par exemple en admettant le contrôle judiciaire et non la détention.

Depuis 1958, le Parlement a été saisi d'une trentaine de demandes de levée d'immunité, la grande majorité provoquée par des infractions à connotation financière (prise illégale d'intérêts, abus de confiance, trafic d'influence, corruption…) et quelques-unes par des affaires de mœurs ou d'opinion. Le Parlement refuse exceptionnellement ces requêtes. En septembre 2009, le bureau du Sénat a toutefois rejeté la demande concernant Gaston Flosse en considérant qu'il n'avait pas « à se substituer au juge », ce dernier n'ayant pas exercé toutes ses prérogatives. Le Parlement européen a lui rejeté les demandes de contrôle judiciaire concernant Charles Pasqua et Jean-Charles Marchiani, poursuivis pour trafic d'influence, en considérant, il est vrai, l'avis réservé du procureur général.

Comment justifier aujourd'hui le maintien de l'immunité parlementaire, même devenue relative ? Dans son esprit, l'immunité assure l'indépendance du parlementaire face à un juge inquisiteur, éventuellement partisan, mais aussi face à l'exécutif et ses éventuelles pressions. Bien entendu, un nouveau régime de Vichy peut toujours revenir avec

son antiparlementarisme. Mais, dans cette hypothèse, toute protection serait illusoire puisque des lois d'exception abrogeraient les dispositions actuelles. Dès lors, rien ne justifie qu'un élu, soupçonné d'un trafic d'influence ou d'un détournement de fonds, dispose d'une protection différente du citoyen ordinaire.

Un Parlement rénové devrait supprimer l'immunité dès lors que l'acte concerné n'a pas un lien strict avec l'exercice du mandat parlementaire ou avec la liberté d'expression.

Le deuxième sommet de ce triangle est constitué par l'esprit de la loi à laquelle se réduit souvent la déontologie.

À la date de rédaction de cet article, il n'est toujours pas interdit à un parlementaire de monnayer son carnet d'adresses. Ni de se découvrir subitement une vocation d'avocat et de percevoir des honoraires pour l'excellence de ses conseils donnés à une entreprise. Sans émotion particulière, nous continuons à accepter la fiction selon laquelle le parlementaire, affublé d'un don d'ubiquité, peut produire la loi au palais Bourbon ou au palais du Luxembourg et l'interpréter dans la discrétion d'un bureau d'avocat d'affaires, percevant une double rémunération, la seconde sans conteste plus appréciable que la première. Ou, si ce n'est lui, assumer ce dédoublement par délégation à un collaborateur ou à un associé.

Ces cas sont rares. Ils ne sont pas inexistants. Dans son essai *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, Martin Hirsch cite des parlementaires rémunérés par un grand groupe privé, par une société de conseils ou un cabinet d'avocats d'affaires [1]…

Ces confusions aboutissent parfois à des crises politiques. Hier, l'affaire de la Garantie foncière en 1971, dans laquelle le député André Rives-Henrÿs cumulait son mandat de parlementaire et diverses fonctions de directeur, de conseiller ou d'administrateur dans différentes sociétés jusqu'à faire appel à l'épargne par voie de presse, a donné lieu à la formule de Michel Poniatowski sur « la République des copains et des coquins ». Plus récemment, l'affaire Woerth-Bettencourt a abouti à la mise en examen de l'ancien ministre du Budget. Aujourd'hui, le mensonge de Jérôme Cahuzac sur un compte en Suisse a rappelé la nécessité d'un contrôle strict des intérêts détenus par un ministre.

Les incompatibilités ont pour objet de prévenir les conflits d'intérêts. Elles ne constituent toutefois que l'exception à un principe de libre exercice d'une activité professionnelle. Les interdictions concernent

1. Martin Hirsch, *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, Paris, Stock, 2010.

les fonctions exécutives ou de conseil dans les entreprises nationales et les établissements publics nationaux (art. LO 145 du code électoral). Elles s'appliquent aux entreprises agissant pour le compte ou sous le contrôle d'une collectivité publique et à celles faisant appel à l'épargne qui exercent une activité immobilière à titre lucratif (art. LO 146). Elles empêchent enfin un parlementaire d'accomplir directement ou indirectement un acte d'avocat contre l'État, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics, ou pour le compte de l'une des entreprises visées aux deux articles précités. Enfin, le parlementaire ne peut faire ou laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale (art. LO 150).

Faut-il aller plus loin ?

La commission de rénovation et de déontologie de la vie publique a été tentée, nous écrit-elle, d'inverser la règle et de poser comme principe l'incompatibilité du mandat parlementaire avec toute activité professionnelle, sauf exception prévue par la loi. Dans un rapport d'information sur les conflits d'intérêts, la commission des lois du Sénat a plutôt préconisé qu'un parlementaire ne puisse exercer une activité nouvelle de conseil (proposition n° 25) ou plus généralement de plafonner le montant des rémunérations perçues par les parlementaires au titre d'une activité professionnelle accessoire à la moitié de l'indemnité parlementaire (proposition n° 30).

Ne pensons pas que ce non-cumul s'impose comme une évidence. Le Congrès américain l'applique avec rigueur en considérant que le mandat parlementaire nécessite un plein-temps, sauf rares exceptions, accompagnées d'un plafond de rémunération, par exemple pour un médecin. À l'inverse, le Bundestag le rejette, redoutant la professionnalisation de la vie politique et la dépendance dans laquelle elle placerait le parlementaire vis-à-vis de l'opinion et de son propre parti.

Cette dernière considération n'est pas négligeable. Ajoutons que l'interdiction de toute activité professionnelle pourrait exclure du Parlement les candidats qui auraient à choisir entre le mandat parlementaire et une activité non protégée par un statut. Ou encore que l'activité d'avocat ne se réduit pas au conseil d'entreprise et peut même constituer le prolongement d'un engagement politique.

Le durcissement des incompatibilités paraît pourtant incontournable. Actuellement, le Conseil constitutionnel interdit à un parlementaire d'être maître de conférences, mais lui permet d'exercer une fonction de direction dans un établissement public local, non visé expressément par

l'article LO 145, ou d'être actionnaire majoritaire d'un grand groupe dépendant des commandes de l'État. La prévention des conflits d'intérêts serait plus efficace si le législateur posait la règle d'une incompatibilité du mandat parlementaire avec toute activité professionnelle, même si nous pourrions envisager quelques dérogations en faveur des activités d'enseignement ou de publication. Les deux projets de loi relatifs à la transparence de la vie publique en cours de discussion au Parlement visent d'ailleurs à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice de toute activité de conseil ainsi qu'avec des fonctions au sein d'entreprises dont une part importante de l'activité commerciale est entretenue avec l'administration.

Il existe une autre façon d'abandonner son indépendance : la conjugaison d'intérêts dans laquelle un parlementaire devient un porteur d'amendement et de proposition de loi ou porte-voix d'un tiers intéressé.

Il y a deux ans, des journalistes du *Sunday Times*, se faisant passer pour des lobbyistes, ont piégé trois députés européens, tous anciens ministres de leur pays, qui, en contrepartie de pots-de-vin, avaient accepté de déposer des amendements pour modifier un texte sur les garanties des dépôts des banques.

Le lobbying, en lui-même utile, nécessite une traçabilité précise. Au Sénat, depuis 2009, le lobbyiste souscrit à un code de conduite. Ce dernier l'oblige à déclarer l'identité de son client, lui interdit d'organiser des réunions qui lieraient la prise de parole à une participation financière ou, plus généralement, toute démarche publicitaire ou commerciale dans les locaux du Sénat. Il proscrit aussi toute information qui pourrait induire en erreur les sénateurs ou serait réservée à une partie d'entre eux. Le lobbyiste doit également déclarer les invitations de déplacement à l'étranger adressées à un sénateur, à un collaborateur de ce dernier ou à un agent du Sénat. Des dispositions analogues existent à l'Assemblée nationale. Le rapport du député Christophe Sirugue a révélé toutefois avec éclat les failles cachées : insuffisance des mentions portées sur le registre des représentants d'intérêts, non-publication du nom des personnes auditionnées dans le cadre d'un rapport, collaborateur bénévole d'un député mais en fait rémunéré par un lobbyiste et donc lobbyiste lui-même…

Nous sommes encore loin de la rigueur américaine où un membre du Congrès peut accepter un café, mais non profiter d'un déjeuner ou d'un dîner, ni du moindre cadeau. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a pointé ce qu'elle considère comme la grande vulnérabilité des élus. Le fait d'accepter d'une entreprise

un voyage tous frais payés, y compris pour une rencontre sportive, un déplacement outre-mer pour participer à une réunion de travail, un séjour de détente ou un quelconque avantage donne, au minimum, l'apparence d'une connivence. Il conviendrait aussi d'être attentif aux dons directs ou indirects qu'un pays étranger consent, par le biais d'une association, à un parlementaire ami.

Enfin, la surveillance du conflit d'intérêts doit se prolonger après l'expiration du mandat. Le « pantouflage » mérite une réglementation qui éviterait qu'un responsable politique ne soit récompensé a posteriori de l'aide discrète et discriminatoire qu'il a pu apporter à une entreprise. Elle doit également s'étendre aux collaborateurs qui parfois sont la cible des lobbyistes, soit comme porteurs d'amendements, soit plus directement comme salariés à temps partiel.

Il reste le troisième sommet de la déontologie : l'éthique.

La déontologie évolue avec les attentes de la société, même si elle conserve ses fondamentaux qui se résument par cette notion vague et que pourtant chacun saisit depuis des millénaires : la vertu. Quelles sont donc les nouvelles questions de déontologie parlementaire ?

Elles diffèrent selon les pays. Pour avoir sept ans plus tôt nié un excès de vitesse et l'avoir imputé à son épouse, Chris Huhne a démissionné du gouvernement de David Cameron, puis du Parlement avant d'être condamné à huit mois d'emprisonnement. Aux États-Unis, dissimuler un conflit d'intérêts est plus grave que le commettre.

Le code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec comporte des engagements qui détonneraient dans notre pays : l'amélioration des conditions économiques et sociales du pays, le respect et la protection des institutions démocratiques, la bienveillance, la droiture, la convenance, la sagesse, la sincérité, la rigueur, l'assiduité, le respect de la parole donnée… À l'évidence, ces règles de bonne conduite en société devraient relever du patrimoine génétique de l'élu.

Le code de déontologie de l'Assemblée nationale progresse dans cette voie en énonçant six règles de comportement : « […] les députés ont le devoir de respecter l'intérêt général, les principes d'indépendance, d'objectivité, de responsabilité, de probité et d'exemplarité », avant de les décliner dans des obligations précises : déclaration d'intérêts détenus dans des sociétés et d'activités donnant lieu à rémunération des voyages offerts par une personne morale et, plus généralement, de tout avantage en nature supérieur à 150 euros. Le Sénat applique les mêmes règles, même si elles ne sont pas aussi formalisées.

Au fond, l'éthique frappe à la porte du Parlement sous forme de différentes interpellations de plus en plus insistantes. Nous pourrions en mentionner de nombreuses : la tolérance et le respect de l'autre, qui ne privent pas de la vigueur dans les propos ni de la sévérité dans la critique, le refus d'un parlementarisme gesticulatoire ou bavard, pourtant encouragé par la démocratie télévisuelle… J'en développerai deux, très observées par les citoyens : la présence et la sobriété.

La présence est une obligation morale. Tant envers ses électeurs qu'envers ses collègues et l'institution. Elle devrait devenir une contrainte légale. Inversement, l'absentéisme est un mal honteux qui gangrène la vie parlementaire. La fameuse expression : « Moi, je suis sur le terrain », ne peut justifier qu'un parlementaire renie sa fonction de parlementaire : faire la loi et contrôler l'action du gouvernement. Même si cette fabrication législative implique d'écouter, de dialoguer et d'expliquer, donc également de demeurer proche de ses électeurs. Même si nous savons aussi que, pour être réélu, mieux vaut serrer des mains dans sa circonscription que les mettre dans le cambouis de textes. L'électeur, moraliste parfois acerbe, n'est pas sans contradiction…

Les règlements des deux assemblées prévoient de sanctionner l'absentéisme. À l'Assemblée nationale, plus de deux absences mensuelles en commission, sans excuse justifiée, entraînent depuis décembre 2009 une retenue d'un quart de l'indemnité de fonction par absence. De même, en théorie, l'absence à plus d'un tiers des scrutins publics est sanctionnée par la perte du tiers de l'indemnité pendant la durée de la session ordinaire. Le règlement du Sénat prévoit de telles sanctions, non encore effectives, dans l'attente de précisions que son bureau devrait adopter dans les prochains mois.

Allons plus loin. L'absentéisme parlementaire dessine en creux la nécessaire réforme du travail du Parlement. Il est temps de prendre acte du rôle central des commissions depuis la réforme constitutionnelle de 2008, de limiter la démocratie de bavardage ou la présence anecdotique n'ayant pour seul objectif que d'améliorer sa visibilité télévisuelle ou ses statistiques désormais surveillées sur Internet.

Il existe enfin une forme collective de déontologie : la sobriété de l'institution et, par voie de conséquence, de ses membres. Il ne s'agit pas d'instaurer la frugalité qui fit la fortune politique de Caton l'Ancien, questeur se plaignant des dépenses du Sénat romain, puis censeur, excluant tout sénateur moralement répréhensible. Conscientes qu'elles ne peuvent être perçues comme des îles d'abondance dans les eaux sombres où se débattent les Français, les deux assemblées ont adopté des mesures de

réduction de leurs dépenses de réception, de transports, d'équipement. Elles ont plafonné les indemnités, aligné les régimes des retraites sur le droit commun, gelé les recrutements… Le Sénat, par exemple, a baissé l'indemnité de frais de mandat de 3 %, les crédits de réception de 30 %, la dotation informatique triennale de 7 000 à 5 000 euros et mis à la charge des sénateurs une participation lors des déplacements de mission à l'étranger, ou encore limité les cylindrées des véhicules. Le Parlement a entamé une cure d'amaigrissement trop méconnue de nos concitoyens.

La question de la transparence de l'indemnité de représentation des frais de mandat reste un objet de polémique. Dès lors que dans toutes les professions les frais sont remboursés, le principe est incontestable. Reste qu'au nom de son indépendance le parlementaire n'a pas à justifier les frais qu'il expose qui, selon la situation de chacun, constituent des frais réels ou… un complément de rémunération. Il est probable que ce système forfaitaire et sans contrôle ne résiste pas longtemps à l'exigence de transparence et d'équité.

Ce triangle de la déontologie doit encore être une pyramide de verre.

Qui est le juge de la déontologie ? Au nom de son indépendance, le Parlement français s'est, comme ceux de nombreux pays, accordé le pouvoir exorbitant de s'autocontrôler. Dans une discrétion hier absolue, aujourd'hui plus relative.

Dès le 25 novembre 2009, le bureau du Sénat a mis en place une instance de déontologie. Il a préféré une conscience intérieure à une censure extérieure. Le comité de déontologie, composé d'un sénateur par groupe politique, statue sur saisine du bureau ou du président du Sénat. Il émet des avis, purement consultatifs, rendus publics sur autorisation du bureau du Sénat. Le comité de déontologie a ainsi été saisi en 2011 par le président Larcher sur les conditions de recrutement, de rémunération et l'effectif de son cabinet ou sur les conditions dans lesquelles la responsabilité du laboratoire Servier aurait pu être minimisée dans le rapport traitant du Mediator[2]. En dépit de la personnalité incontestable des présidents successifs du comité de déontologie, hier Robert Badinter, aujourd'hui Catherine Tasca, seule une autorité indépendante évitera la critique d'une assemblée autoprotectrice.

2. Une information judiciaire a été ouverte des chefs de trafic d'influence relative à la mission sénatoriale sur le Mediator. Elle a donné lieu à la mise en examen de l'ex-sénatrice, auteur du rapport, mise en cause pour avoir fait relire son projet de rapport à Claude Griscelli, consultant pour le compte des laboratoires Servier depuis le début des années 2000. Ce dernier aurait minimisé la responsabilité des laboratoires et accentué celle de l'Agence du médicament.

L'Assemblée nationale a choisi de nommer un déontologue hors de ses membres pour une durée de cinq ans non renouvelable. Sur proposition du président, le bureau a ensuite désigné à l'unanimité Jean Gicquel, professeur de droit public, le 15 juin 2011, puis Noëlle Lenoir, ancienne membre du Conseil constitutionnel et ancienne ministre, le 10 octobre 2012. La mission du déontologue consiste à constater le manquement d'un député aux six règles du code de déontologie susmentionnées. Dans son rapport, Jean Gicquel insiste sur son rôle de conseiller auprès des députés et a formulé plusieurs préconisations tendant à améliorer la transparence et la prévention des conflits d'intérêts lors des colloques organisés à l'Assemblée nationale ou dans les clubs parlementaires et organismes extraparlementaires.

L'instrument essentiel du contrôle de la déontologie dans les deux assemblées est constitué par différentes déclarations prévues par la loi organique du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et des sénateurs, et par les règlements internes.

La déclaration de patrimoine de l'élu mesure un enrichissement qui pourrait être le fruit d'une corruption. Le parlementaire dépose une déclaration certifiée sur l'honneur, exacte et sincère auprès de la commission pour la transparence financière de la vie politique dans les deux mois qui suivent le début de mandat, puis une nouvelle déclaration deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration de son mandat. En cas de modification substantielle, il doit l'actualiser en cours de mandat. En cas d'omission ou d'évaluation mensongère, le parlementaire encourt une peine de 30 000 euros d'amende ainsi que l'interdiction des droits civiques. L'absence de déclaration est sanctionnée par l'inéligibilité. Compétente également pour les déclarations des ministres, la commission qui dispose de peu de moyens n'a signalé que douze dossiers au procureur de la République depuis sa création, il y a vingt-cinq ans.

Quant à la déclaration d'activités, elle est remise au bureau de l'assemblée concernée afin de permettre à celui-ci de vérifier que le parlementaire n'exerce pas une activité incompatible avec son mandat. Le défaut de déclaration, comme toute situation d'incompatibilité, donne lieu à une démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel.

Cette déclaration d'activité s'accompagne depuis peu d'une déclaration d'intérêts qui permet de vérifier les risques de conflits d'intérêts. Le parlementaire déclare les titres, parts, actions et autres participations financières qu'il détient dans des entreprises, sociétés ou organismes et dont le montant est supérieur à 15 000 euros à la date de la déclaration. Il mentionne également les intérêts détenus par ses conjoint,

ascendants et descendants. L'Assemblée nationale y ajoute les intérêts de toute personne proche du député pouvant influencer son activité et les rémunérations de l'intéressé au cours des cinq dernières années. Ces mentions des proches ont fait l'objet d'incompréhensions. Pourtant, la vraie prévention se doit d'inclure les proches qui peuvent servir de relais auprès de tiers. La règle s'applique d'ailleurs dans la plupart des pays.

Enfin, les sénateurs comme les députés sont tenus de déclarer les invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs, ainsi que les cadeaux, dons et avantages en nature d'une valeur supérieure à 150 euros.

La question de la publication de ces déclarations s'est évidemment posée. Le Sénat a rompu en juillet 2012 avec ce silence en publiant les déclarations de patrimoine et d'intérêts sur son site, à l'exception toutefois de ceux relatifs aux proches et sans mention des invitations, cadeaux ou avantage en nature reçus d'un tiers. Jean Gicquel, premier déontologue de l'Assemblée nationale, considère que la mise en ligne des déclarations s'étendra au Palais-Bourbon. En mars dernier, le gouvernement a imposé la publication du patrimoine détaillé de ses membres et proposé d'étendre cette mesure aux parlementaires et aux principaux responsables d'exécutifs locaux.

Quelle sanction appliquée au manquement déontologique ? En l'état, en cas de soupçon, le déontologue adresse au député concerné les préconisations qui lui permettront de se conformer à ses devoirs. En cas de contestation, le député en appelle au président de l'Assemblée nationale qui saisira le bureau. Si le bureau constate un manquement, il enjoint à l'intéressé de se conformer aux règles du code de déontologie et peut rendre publiques ses conclusions.

D'autres pays ont fait des choix différents. En particulier, le Congrès américain peut demander à ses membres concernés par un intérêt privé de ne pas participer au vote ou de préciser leur situation au moment des débats.

Notre culture du secret ne résistera pas aux nouvelles exigences de transparence. D'ailleurs, nous voyons se développer un contrôle par l'opinion publique. Fortement présent aux États-Unis ou en Allemagne depuis plusieurs décennies, il aboutit à davantage de sanctions politiques que disciplinaires. Aux États-Unis, en Allemagne, les manquements aux règles de déontologie provoquent plus de démissions que de révocations. De même, la réflexion sur les « lanceurs d'alerte » qui donnent le droit à des associations agréées de diffuser de bonne foi une information, née dans le secteur de la santé et de l'environnement, s'étendra à la vie publique.

*

Comme le soulignait le groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts, présidé par Jean-Jacques Hyest, « l'étude des régimes de préventions des conflits d'intérêts et de leur application concrète dans les Parlements occidentaux révèle que le système français est, globalement, plus performant que celui de nombreux États. » L'OCDE souligne également que son volet répressif est efficace.

Notre pays sait se montrer exemplaire. L'interdiction de tout financement politique par une entreprise a « moralisé » les relations entre le monde politique et le monde des affaires. Pour nous, aujourd'hui, il s'agit d'une évidence. Pour les États-Unis, toute réglementation de cette nature est considérée par la Cour suprême comme portant atteinte à la liberté d'expression, contraire au premier amendement de la Constitution…

Le renouveau du Parlement comme la confiance retrouvée des électeurs passeront par des comportements irréprochables des élus. La déontologie en fournit l'une des clés. Si la loi veut bien la renforcer…

RÉSUMÉ

La déontologie parlementaire est un triangle à trois sommets : le respect de la loi, sanctionné pénalement, l'esprit de la loi, qui doit écarter les conflits d'intérêts, et l'éthique, avec ses nouvelles questions portant sur l'absentéisme et les comportements. Sous peine d'aggraver la perte de confiance dans l'action publique, le tout nécessite une plus grande transparence, un contrôle incontestable et des sanctions. La France, exemplaire en matière de financement de la vie politique, demeure, malgré des progrès récents, toujours à la recherche de son modèle de déontologie parlementaire.

Pascal Jan

PARLEMENT ET COUR DES COMPTES

Pierre Joxe, Philippe Seguin, Didier Migaud, des personnalités politiques ayant fait une longue carrière et exercé de hautes responsabilités parlementaires, ont été propulsés Premier président de la Cour des comptes au cours des vingt dernières années. Les relations de la haute juridiction financière avec le Parlement ne peuvent qu'en être affectées positivement. Mais les liens les unissant ne se limitent pas à cet aspect. Ils ne font que prolonger assez logiquement une relation ancienne qui n'a cessé de se renforcer en s'accélérant ces deux dernières décennies dans un climat de revalorisation de l'institution parlementaire.

Le Parlement français entretient depuis le XIXe siècle, au travers de régimes constitutionnels différents donc, des rapports singuliers avec la Cour des comptes. Tout commence à la Restauration. La loi du 14 septembre 1822 remet à la Cour des comptes la responsabilité de certifier l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des Finances après que la loi du 27 juin 1819 oblige la Cour à assister les chambres. Cette compétence n'a jamais été exploitée par les parlementaires pour accroître leur emprise sur l'exécutif, tout comme n'a pas donné lieu à développements la transmission aux chambres d'un rapport annuel (loi du 21 avril 1832 qui annonce le futur rapport public). À la décharge du Parlement, ces aspects du contrôle budgétaire ne constituaient pas le cœur des préoccupations des libéraux et des partisans du régime parlementaire, encore trop peu nombreux. Cependant, les relations existent entre le Parlement et la Cour des comptes, et c'est assez naturellement que la Constitution du 27 octobre 1946 consacre la mission d'assistance de la Cour au Parlement et que la Constitution de 1958 reprend à son compte cette avancée constitutionnelle en son article 47, dernier alinéa. Mais force est d'admettre que la prescription constitutionnelle

ne se traduit pas par l'approfondissement du contrôle parlementaire. Là encore, le contexte de méfiance, voire de défiance à l'égard des élus de la nation, n'est guère propice à l'exploitation de cette faculté offerte aux députés et sénateurs.

Un changement majeur intervient dans le courant des années 1990. De plus en plus de voix s'élèvent pour réclamer une revalorisation du Parlement, un renforcement de ses prérogatives de contrôle. Si la jurisprudence du Conseil constitutionnel avait depuis quelques années déjà desserré l'étau constitutionnel pesant sur le domaine législatif, beaucoup restait à faire pour la fonction de contrôle. Les modifications des règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat interviennent pour traduire cette aspiration, néanmoins limitées dans leur portée par les contraintes constitutionnelles auxquelles veille scrupuleusement et obligatoirement le Conseil constitutionnel. C'est donc du constituant et du législateur tant organique qu'ordinaire que vont surgir les bouleversements majeurs qui aujourd'hui caractérisent les relations entre le Parlement et la Cour des comptes. Le mode de collaboration entre ces institutions s'inscrit toujours dans le cadre de l'assistanat des juges financiers aux parlementaires. Au-delà de ce constat qui n'apporte rien d'autre à la réflexion que la simple lecture de la Constitution, l'assistance de la Cour au Parlement s'inscrit en réalité dans une alliance recherchée par le Parlement et à son profit, mais dans le respect de l'indépendance de l'institution de la rue Cambon.

La Cour des comptes, alliée du Parlement contrôleur de l'exécutif

C'est au début du second septennat de François Mitterrand (1988-1995) que les parlementaires, toutes opinions politiques confondues, multiplient les revendications d'un renforcement du pouvoir parlementaire dans son activité de contrôle de l'exécutif. La négociation du futur traité de Maastricht constitue de ce point de vue un moment révélateur. Ce qui n'est pas discutable, c'est le souci des députés et des sénateurs de consolider leurs prérogatives en matière financière en s'attachant presque systématiquement l'appui de la Cour des comptes, qui apparaît comme une alliée privilégiée. L'assistance de la Cour est recherchée comme gage de sérieux d'un contrôle plus poussé des finances publiques nationales, et ce n'est pas un paradoxe si la matière budgétaire et financière constitue le cœur de la reconquête du pouvoir législatif, matière qui a toujours constitué la colonne vertébrale du contrôle parlementaire, de son émancipation à

son affirmation. Contrôler les finances publiques, c'est aussi contrôler les politiques gouvernementales.

Le premier acte – même s'il est toujours arbitraire de fixer un point de départ – de cette reconquête du pouvoir parlementaire est la loi du 7 avril 1991 qui valide une initiative de la Cour s'autorisant à publier des rapports « thématiques » par une interprétation osée d'une loi de 1967 qui prévoit la possibilité d'accompagner le rapport annuel de fascicules « distincts », sans autre précision. Par cette loi, les parlementaires manifestent leur intention de contrôler plus efficacement l'exécution des politiques publiques et recherchent alors l'expertise de la Cour des comptes.

Sur le plan constitutionnel, la première étape fut la loi du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale. Cette révision de la Constitution répond à une revendication parlementaire qui est apparue dans la décennie précédente et qui concerne un aspect essentiel des finances publiques. L'ajout d'un article (47-1) dans la Constitution qui étend la collaboration de la Cour des comptes et du Parlement aux finances sociales prolonge en réalité une initiative parlementaire qui, par la loi du 27 juillet 1994, oblige la Cour à établir un rapport sur l'état de la sécurité sociale et à faire part des résultats de son contrôle aux assemblées. L'article 13 de cette dernière loi disposait notamment que, « chaque année, la Cour des comptes transmet au Parlement un rapport analysant les comptes de l'ensemble des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle et faisant une synthèse des avis émis par les comités départementaux d'examen des comptes de la sécurité sociale, éventuellement complété par ses observations aux autorités de tutelle et les réponses à celles-ci ». L'article LO 132-3 du code des juridictions financières (CJF) adopté à la suite de la révision constitutionnelle oblige donc la Cour à présenter en septembre un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, soit en amont de la discussion parlementaire du projet de cette loi qui débute en octobre.

Le domaine des finances sociales a été investi par le Parlement qui a recherché ouvertement le soutien de la Cour pour en examiner et contrôler les principaux aspects (objectifs de recettes et de dépenses). Mais l'étape décisive d'une nouvelle relation entre la Cour et les assemblées intéresse les finances générales de l'État. Les parlementaires soucieux de moderniser les outils de la gestion publique et de renforcer leur contrôle vont agir sur les trois leviers législatifs possibles, constitutionnel, organique et ordinaire, sans oublier d'en préciser les termes dans le règlement de leurs assemblées respectives.

Le pas décisif, pour ne pas dire le big-bang budgétaire, intervient avec l'adoption consensuelle de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). D'initiative parlementaire, la LOLF du 1er août 2001 constitue le socle de ce renouveau des relations entre la Cour et le Parlement. La Constitution, à l'occasion de la révision de son cinquantenaire, prolonge les acquis législatifs donnant une nouvelle dimension à la mission constitutionnelle d'assistance de la Cour en y intégrant l'évaluation des politiques publiques. Désormais, la Constitution lui fait une place à part entière en son article 47-2 intégré dans son titre V consacré aux rapports entre le Parlement et le gouvernement : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement. Elle assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation de politiques publiques […] ».

De la combinaison de ces textes il résulte que le Parlement oblige la Cour des comptes à lui transmettre systématiquement et automatiquement un certain nombre de documents et données, et se réserve aussi la possibilité de solliciter la Cour ponctuellement sans possibilité pour elle de s'y soustraire. À cette fin, la loi organique du 1er août 2001, notamment en son article 58, redéfinit et élargit la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement.

Outre le rapport annuel de la Cour qui désormais est l'objet d'un débat parlementaire, la loi organique prévoit la transmission de nombreux rapports destinés à alimenter la réflexion des parlementaires et à les seconder dans l'exercice du contrôle de l'activité gouvernementale. Sans qu'il soit nécessaire d'opérer une hiérarchie entre les divers documents, on peut citer en premier lieu les rapports directement en lien avec les lois de finances. Ainsi, la Cour livre ses analyses sur l'exécution des crédits par mission et par programme indispensables dans l'examen des lois de règlement. Elle évalue la pertinence des enveloppes globalisées et fongibles mises à la disposition des ministres. La Cour produit également un rapport préliminaire au rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques qui structure le débat d'orientation budgétaire. En prolongement de ces travaux, elle analyse les modifications budgétaires opérées par les décrets d'avance, renforçant ainsi considérablement le principe de l'autorisation budgétaire. Plus exactement, tout projet de loi de finances est accompagné d'un rapport de la Cour des comptes sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans le projet de loi de finances rectificative ou de règlement. Par ailleurs, la Cour exerce

depuis 2007 la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État et de ceux du régime général de la sécurité sociale. À cette fin, elle établit un rapport à l'attention du Parlement, document de référence indispensable pour examiner l'exécution des crédits de l'État. Le Parlement peut de cette manière vérifier la conformité des états financiers de l'État à un ensemble de règles et de principes budgétaires et financiers. Il en va de la crédibilité et de la fiabilité des comptes de l'État français dans un monde globalisé où les économies nationales sont sujettes à des évaluations d'organismes étrangers et indépendants, et dont les observations orientent, par exemple, la capacité à emprunter des États. Compte tenu de l'importance de ces certifications pour le respect de la sincérité et de la régularité des comptes dont doivent s'assurer politiquement les parlementaires, il n'est pas surprenant que le constituant ait tenu en 2008 à inscrire dans le marbre constitutionnel cette nouvelle fonction. Tous ces rapports forment l'ossature de l'assistance de la Cour à la fonction de contrôle parlementaire qui, elle-même, a bien entendu une incidence sur la capacité d'initiative législative des élus.

En dehors de ces rapports, les parlementaires ont souhaité contraindre la Cour à leur transmettre d'autres documents censés alimenter leur information et, par voie de conséquence, leur fonction de contrôle de l'action gouvernementale. À ce titre, et sans qu'il soit nécessaire de les répertorier tous, on peut mentionner certains rapports thématiques comme les « bleus » intéressant les comptes et la gestion des entreprises publiques (art. L. 135-3 CJF) ou encore la transmission des référés (L. 135-5 CJF). Jusqu'à l'intervention de la loi de finances rectificative pour 1995, les commissions des finances étaient exceptionnellement destinataires de ces référés, car dépendantes de la bonne volonté du Premier ministre. Dès 1996, la transmission est obligatoire au terme d'un délai de six mois si les observations des magistrats restaient sans réponse ministérielle et, depuis l'intervention de la LOLF, la transmission des référés et des réponses est automatique dans un délai ramené à trois mois. Cette information adressée aux commissions des finances des assemblées parlementaires suscite des questions écrites, voire justifie certaines auditions et propositions de loi. Pour s'en tenir à un exemple récent, ce fut le cas en 2011 pour le référé sur la politique universitaire qui, après l'audition de la ministre, déboucha sur l'adoption d'une initiative législative parlementaire.

Toute cette activité d'assistance de la Cour est imposée par le législateur. La LOLF a également entendu élargir les hypothèses d'intervention de la Cour en consacrant des dispositifs où les parlementaires

sont demandeurs d'informations ponctuelles et non plus systématiques. L'une des dispositions phares de la loi organique, qui a connu de très nombreuses applications tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, est la faculté offerte aux commissions des finances et à celles en charge des affaires sociales de réclamer des enquêtes à la Cour des comptes. C'est le signe d'une détermination parlementaire à exercer totalement et pleinement le contrôle parlementaire budgétaire. Ici également, l'efficacité du contrôle s'appuie sur l'expertise de la Cour des comptes. L'article 58-2 de la LOLF prévoit ainsi « la réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ». Franc succès de cette procédure comparée à celle figurant à l'article 58-1 qui oblige la Cour à répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances, qui usent peu de cette faculté d'assistance d'un parlementaire dans le cadre de ses missions de contrôle et d'évaluation. Les demandes d'enquête formulées à la Cour n'ont cessé de se multiplier. Le flux ne devrait pas se tarir. De 2001 à 2013, près de cent dix demandes ont été adressées à la Cour, témoignant de l'intérêt porté à la procédure mais plus encore de son utilité pour les parlementaires. Le succès de cette procédure, qui existait déjà dans l'arsenal législatif, s'explique assurément par le « plus » de la loi organique qui enserre le travail dans un délai de huit mois et par la publicité qui est faite de ces travaux par les commissions des finances. C'est un ticket gagnant-gagnant, d'autant plus que depuis 2010 les enquêtes de la Cour sont accompagnées de recommandations dont s'emparent les parlementaires. Le succès appelant le succès, pareille évolution est constatée pour le contrôle des finances sociales. L'article LO 132-3-1 CJF prévoit un dispositif semblable mais plus restrictif dans son champ d'application et surtout non assorti d'un délai de remise de conclusions d'enquête. Ces circonstances expliquent certainement une moindre sollicitation de la Cour (trois demandes par an contre dix pour l'article 58-2), mais n'enlèvent rien à l'intérêt que suscite l'exploitation de ses travaux, qui se poursuivent également par des auditions des rapporteurs de la Cour des comptes et des représentants des administrations ou organismes concernés.

Enfin, il convient de mentionner le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC), nouvel organe parlementaire *ad hoc* de l'Assemblée nationale qui

prend la suite de plusieurs organismes comme l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, institué par une loi du 14 juin 1996 mais supprimé quatre ans plus tard. L'intérêt du CEC est de procéder à des évaluations dont le champ dépasse le périmètre d'une seule commission permanente (art. 146-3 du règlement de l'Assemblée nationale) comme l'évaluation, en 2012, des politiques de lutte contre le tabagisme ou celle des politiques en faveur de la création d'entreprises, sans compter la place faite aux groupes parlementaires de l'opposition et minoritaires qui disposent notamment d'un droit de « tirage » annuel. Dans ce cadre, le CEC peut solliciter l'assistance de la Cour dont les conclusions alimentent ses réflexions sur l'évolution nécessaire d'une législation ou la nécessité de poser des questions aux ministres concernés. Mais, au-delà, c'est une véritable collaboration qui s'est instaurée, puisque les rapporteurs de la Cour et les rapporteurs parlementaires s'invitent mutuellement dans leurs organismes respectifs pour rendre compte de leurs travaux.

La Cour, une alliée indépendante, gage d'un contrôle parlementaire de qualité

L'assistance de la Cour des comptes au Parlement est au cœur de la revalorisation du contrôle parlementaire et plus globalement de la fonction des députés et sénateurs, qui y trouvent matière à réflexion pour leurs initiatives législatives. Cette assistance est d'autant plus fructueuse que la Cour jouit d'une indépendance reconnue, qui donne d'autant plus de force à la livraison de ses analyses et synthèses à destination des parlementaires. C'est un point essentiel de la relation Parlement-Cour des comptes. Sans cette garantie de rang constitutionnel, il eût été fort probable que toutes les avancées constitutionnelles, législatives et conventionnelles fussent demeurées très en deçà des espérances initiales. Et il faut rendre gré au Conseil constitutionnel d'avoir veillé à cette indépendance dans le cadre de son contrôle obligatoire des lois organiques[1] et des règlements des assemblées parlementaires. L'ancien rapporteur général et présidente de chambre Claire Basy-Malaurie a fort bien mis en perspective cet aspect. Concluant un colloque sur les rapports de la Cour des comptes au Parlement en 2007, la désormais conseillère constitutionnelle souligne le souci d'indépendance des magistrats financiers, gage d'une « information pertinente » livrée aux parlementaires : « Pour peser avec efficacité sur la décision, le Parlement devait bénéficier d'une information pertinente,

1. CC, 2001-448 DC, 25 juillet 2001.

c'est-à-dire portant sur des résultats significatifs, mais aussi précision, information que je qualifierai par une expression, peut-être très familière, de vérité des prix. Tâche dans laquelle la Cour excelle puisque notamment au travers de ses rapports sur l'exécution de la loi de finances, mais aussi de tous ses rapports, elle peut dire, de manière *fiable* et *impartiale*, les chiffres qu'on vous donne sont les bons [2]… »

Dans sa version initiale, la LOLF en son article 58 comportait un alinéa obligeant la Cour à transmettre aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions parlementaires en charge des finances publiques son programme de travail, avec faculté pour les élus de formuler des avis et de communiquer leurs demandes d'enquête. Le Conseil constitutionnel saisi obligatoirement du texte organique invalida cette disposition en se fondant sur l'indépendance reconnue aux juridictions administratives.

Le juge donne plein effet à la théorie de l'équidistance. La Cour étant une juridiction administrative dont l'indépendance est établie par les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, le législateur organique ne pouvait contraindre la Cour à soumettre le contenu de ses activités, même non juridictionnelles, à supervision parlementaire. Les relations informelles établies entre la Cour et le Parlement n'autorisent pas ce dernier à s'immiscer dans les travaux de la première. Surtout, le juge constitutionnel précise qu'il « appartiendra à la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs », c'est-à-dire le Parlement ou le gouvernement, conseillé également par la Cour en vertu de la Constitution.

Le juge constitutionnel eut l'occasion de réitérer sa doctrine lors de la modification du règlement de l'Assemblée nationale précisant les règles de fonctionnement du CEC. Dans sa décision du 25 juin 2009 [3], le Conseil constitutionnel indique « qu'il n'appartient pas au règlement mais à la loi de déterminer les modalités selon lesquelles un organe du Parlement peut demander » l'assistance de la Cour. La loi du 3 février 2011 a précisé en conséquence les modalités présidant à cette relation entre la Cour et le CEC. Sur cette base, certains sujets sont exclus d'une demande d'assistance à la Cour. Tel est le cas d'une demande de suivi ou de contrôle de l'exécution des lois de finances en raison de leur encadrement par d'autres textes. Au-delà de cette observation, il importe

2. Claire Basy-Malaurie, « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement : synthèse », *Revue française de finances publiques*, n° 99, 2007.
3. CC, 2009-581 DC, 25 juin 2009.

d'insister sur un point mis en relief avec l'illustration précédente : l'utilité des travaux de la Cour.

Si la représentation nationale jouit d'informations fiables et impartiales en raison de l'indépendance de la Cour, celle-ci assistera d'autant mieux le Parlement que ses travaux lui seront utiles. Et sous cet angle, il importe pour la Cour qu'une large publicité soit accordée à ses enquêtes, analyses et conclusions. Les commissions des finances ou en charge des affaires sociales n'ont d'ailleurs jamais rechigné à publier les travaux de la Cour et à leur assurer une publicité minimale.

Ce lien de confiance établi a considérablement renforcé la qualité de l'assistance de la Cour au Parlement. D'où cette question : faut-il aller plus loin et élargir encore le périmètre de l'assistance, par exemple aux prévisions économiques et financières inscrites en loi de finances initiale ? Cette question est centrale dans la mesure où la portée d'un contrôle budgétaire a posteriori portant sur les résultats ne prend toute sa dimension que si les prévisions initiales ont été pertinentes. Or, de façon récurrente, les évaluations financières en loi de finances initiale sont toujours surestimées en termes de croissance et donc de recettes, et trop fréquemment sous-estimées en termes de dépenses, ce qui fausse l'évaluation des politiques publiques, leur pertinence, leur performance. Elles nuisent de la sorte à l'efficacité du contrôle de la représentation nationale. La proposition qui consiste à soulager le travail de l'Insee[4] en impliquant la Cour des comptes objectiverait, par l'indépendance dont elle jouit, les hypothèses économiques et financières en loi de finances initiale, et par conséquent la pertinence du contrôle parlementaire a posteriori. Bien qu'alléchante, la suggestion n'est pas non plus dénuée de risque. Elle constituerait une charge supplémentaire pour la Cour, motif avancé par les sénateurs en juillet 2011 pour rejeter une disposition introduite par les députés dans la loi de finances rectificative (art. 64) consistant à permettre à un député de saisir la Cour d'une demande sur les suites données à ses recommandations en prolongement de la présentation des suites données aux observations des juridictions financières dans le rapport public. Qu'adviendrait-il par ailleurs si la Cour, comme l'administration, établissait des prévisions inexactes ? Le discrédit en serait jeté sur elle, affectant ses autres missions qui donnent totalement satisfaction à son « client » parlementaire.

La discussion mérite d'être ouverte, mais elle doit surtout conduire à une réflexion approfondie sur les outils de prévision à disposition du

4. Institut national de la statistique et des études économiques.

gouvernement et le traitement politique qu'entend leur donner l'exécutif. Mais c'est là ouvrir un autre chapitre… sensible et pourtant décisif et primordial.

RÉSUMÉ

Malgré l'ancienneté des relations entre le Parlement et la Cour des comptes, ce n'est qu'au cours des deux dernières décennies que celles-ci se sont densifiées, traduisant de fait une alliance objective entre les deux institutions qui se renforcent ainsi mutuellement. Le Parlement profite de la qualité des travaux de la Cour pour intensifier avec pertinence son contrôle de l'action gouvernementale. La Cour, indépendante et réactive, gagne en respectabilité et se place comme une auxiliaire privilégiée du Parlement dans la reconquête de son autorité face à l'exécutif.

Thomas Ehrhard

Le découpage électoral des circonscriptions législatives : le Parlement hors jeu ?

Le découpage électoral des circonscriptions législatives se compose de deux phases. La première correspond à la répartition du nombre de sièges de député par département, la seconde à la délimitation des circonscriptions. Le découpage participe à la démocratie puisqu'il ajuste l'égalité électorale selon le principe « un homme, une voix ». La mise à jour de la carte électorale n'est intervenue que trois fois depuis le début de la Ve République. Son absence est remarquée. Elle peut être liée à la durée du processus qui ne cesse de croître avec l'idée de contraintes de plus en plus conséquentes. De quelques jours en 1958 [1] à un an en 1986 et à plus d'un an et demi en 2009 pour le découpage Marleix, les concertations et contraintes institutionnelles de plus en plus nombreuses constituent le fondement de cet allongement. En France, depuis les premiers ajustements de la carte électorale sous Napoléon III au dernier découpage réalisé en 2010 [2], les opérations ne sont pas sorties du cadre politique. La doctrine n'est pas ou très peu mobilisée. Sa place dans les opérations de découpage électoral renvoie à la dualité mise en évidence par Max

1. Jean-Marie Cotteret, Claude Émeri et Pierre Lalumière, *Lois électorales et inégalités de représentation en France, 1936-1960*, introduction de Maurice Duverger, Paris, Armand Colin, 1960.

2. Pour une présentation historique du découpage électoral à travers les cartes des circonscriptions législatives, cf. Bernard Gaudillère, *Atlas historique des circonscriptions électorales françaises*, Genève-Paris, Droz-Champion, 1995.

Weber[3]. Plus pragmatique, la géopoliticienne Béatrice Giblin se situe néanmoins sur le même point lorsqu'elle évoque le rôle du géographe dans les découpages : « La tâche du géographe n'est pas de conseiller les décideurs mais d'étudier les découpages retenus et d'en faire apparaître les motifs[4]. » Le rôle de l'universitaire est donc renvoyé sur un objet défini et achevé, a posteriori. Cela ne doit pas surprendre. Cet exercice illustre la faible expertise technique nécessaire *in fine* pour réaliser un découpage et valorise les connaissances détenues par les acteurs politiques, en surdéterminant intrinsèquement son aspect politicien.

La structuration des découpages électoraux hors du champ « savant » a pour conséquence de renvoyer ceux-ci dans le champ « politique ». L'expertise autant que le processus propre au découpage des circonscriptions législatives s'opèrent donc au sein du pouvoir politique, prioritairement gouvernemental. L'expertise et le découpage électoral n'en sont pas, pour autant, associés de manière artificielle. L'objet en lui-même fait appel de manière essentielle à une double expertise : politique, avec les rapports de forces entre majorité et opposition et intra-partisans, et technique, avec la législation et la géographie électorale. L'expertise recouvre deux fonctions liées : dépolitiser et légitimer, aussi bien dans les *inputs* que dans les *outputs*[5]. La dépolitisation du découpage électoral ne signifie pas la dépolitisation de l'objet en lui-même, elle porte sur la parole de l'acteur politique.

En utilisant l'expertise, l'acteur politique légitime sa parole au-delà de sa position partisane. Cette tendance s'est renforcée en 2010, donnant lieu à une véritable « bataille de chiffre ». Le Parti socialiste (PS) a notamment proposé de réaliser la répartition des députés par département selon la méthode de Sainte-Laguë plutôt que la méthode par tranches actuellement utilisée[6]. Plus encore que la technicité et la justification du débat[7], cet élément est symptomatique de l'expertise toujours plus importante

3. Max Weber, *Le Savant et le Politique* (1919), Paris, La Découverte, coll. « Sciences humaines et sociales », 2003.

4. Béatrice Giblin, « Introduction. La région, un territoire politique », *in* Yves Lacoste (dir.), *Géopolitiques des régions françaises*, t. 1 : *La France septentrionale*, Paris, Fayard, 1986, p. 34.

5. C'est-à-dire dans les éléments constitutifs du processus comme dans ses conséquences.

6. La méthode par tranches, ou méthode d'Adams, consiste à diviser la population par un diviseur commun, chaque reste donnant droit à un siège supplémentaire. La méthode de Sainte-Laguë repose sur une logique proportionnelle dite « de la moyenne arithmétique ». Le mathématicien français Michel Balinski considère cette dernière comme la plus juste, la moins biaisée. Pour une comparaison détaillée sur ce point, cf. Michel Balinski, *Le Suffrage universel inachevé*, Paris, Belin, coll. « Débats », 2004.

7. Il renvoie au débat et à l'opposition entre les modes de scrutin proportionnel et majoritaire.

du découpage électoral. Son empreinte se retrouve aussi bien dans les acteurs du découpage que dans son processus. La multiplicité des acteurs rend compte, enfin, de la dynamique institutionnelle propre au découpage. L'expertise n'est pas utilisée à un moment précis du processus législatif mais tout au long de la phase de redécoupage : avant, pendant et après le passage au Parlement, dont le rôle, comme celui de ses membres, n'est pas limité à l'enceinte parlementaire. Cet article analyse le processus du découpage électoral en France afin de mieux appréhender la réalisation de cet objet aussi méconnu qu'enclin à attirer la suspicion. La déconstruction de ce processus apporte un regard nouveau sur les rôles du gouvernement, du Parlement et des parlementaires, et confère à l'expertise une place importante. Notre travail se base sur des entretiens réalisés avec les principaux acteurs et sur une mise en perspective par les contraintes institutionnelles qui encadrent le découpage électoral.

Un découpage hors le Parlement : la limitation des acteurs décisionnels

Depuis 1958, le constat est implacable : quand le gouvernement est contraint de procéder à une nouvelle délimitation des circonscriptions, il cherche à éviter le poids du Parlement. Le découpage électoral des circonscriptions législatives est systématiquement réalisé par ordonnance. Le Parlement n'en a ni l'initiative ni la maîtrise. En 1986, avec le refus du président François Mitterrand de signer l'ordonnance relative au découpage électoral, le texte avait bien connu un retour au Parlement mais sans discussion suite à une question préalable positive. Au sein du gouvernement, l'opération de délimitation des circonscriptions est la responsabilité du ministre de l'Intérieur, mais à la diversité des acteurs ne répond pas la dispersion de l'action et de la parole publique. Au contraire, une oligarchie de la parole légitime propre au découpage électoral s'observe, à la fois à l'intérieur de l'exécutif et de l'opposition. Deux raisons fondent ce choix, la recherche de l'expertise et la recherche de l'efficacité.

La prépondérance exécutive : concentration des moyens techniques et structurels au sein du ministère de l'Intérieur

Le ministère de l'Intérieur est le haut lieu des décisions électorales, particulièrement sur les opérations de redécoupage de circonscriptions. Des contraintes institutionnelles et normatives construisent ce constat. Il est renforcé par des facteurs structurels, avec le concours des préfets,

ou techniques, avec le bureau des élections. Chargé de l'analyse et du traitement statistiques des résultats électoraux, il s'appuie sur des ordinateurs centralisant les résultats des différentes élections. Les rapports préfectoraux relatifs aux élections [8] ont pu constituer une « précieuse base de travail pour l'administration centrale et le cabinet du ministre [9] ». Toutefois, leur rôle décroît depuis le découpage initial lors de l'instauration de la Ve République en 1958 [10] en raison, d'une part, du contexte particulier de l'époque – à la nécessité de créer une nouvelle carte électorale s'ajoutait l'exigence de rapidité du processus – et, d'autre part, du développement et de la professionnalisation du traitement des questions électorales par les partis politiques. L'expertise d'ordre général opérée par le ministère de l'Intérieur se double d'une organisation et de moyens sans équivalents, que ce soit du côté des partis politiques ou de celui des autres institutions. Le ministère a les moyens de cette compétence, ce qui confère au Parlement une première raison à sa délégation de pouvoirs. Une seconde se conçoit encore plus facilement à travers la recherche de l'efficacité.

L'efficacité par la limitation et la permanence des acteurs décisionnels

Pour le politique, cette recherche d'efficacité peut se résumer ainsi : « Il s'agit de la voie la plus acceptable, sinon il y aurait eu des discussions à perte de vue ! Toutes les circonscriptions auraient été passées au crible [11] ! » Elle se caractérise par un nombre d'acteurs circonscrit. Un nombre limité qui contraste avec celui des parlementaires. Il a été vu que les ressources et les compétences en matière de découpage électoral sont inégalement partagées. Cette hétérogénéité se prolonge au niveau de ses acteurs. Il convient d'en dresser une typologie à travers un élément structurant de la vie politique française et pertinent pour l'étude du découpage électoral, tant les accusations de partialité sont redondantes : le prisme majorité/opposition. Si le ministère de l'Intérieur a la charge du découpage, le

8. Ils peuvent contenir des éléments démographiques concernant les circonscriptions des départements, les tendances politiques, ou encore les premiers éléments de concertation au niveau local. Cependant, leur rôle apparaît véritablement lors des découpages cantonaux.

9. Isabelle Badorc et Frédéric Veau, « La délimitation des circonscriptions législatives et cantonales sous la Ve République », *Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, n° 16, 1991, p. 692.

10. *Idem.* Il n'est plus possible aujourd'hui de constater un pouvoir des préfets tel que celui décrit par Isabelle Badorc et Frédéric Veau.

11. Entretien avec Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, le 20 décembre 2011.

ministre n'en est pas l'exécutant direct. Aussi bien Charles Pasqua, en 1986 [12], que Brice Hortefeux, en 2009, ont délégué cette tâche délicate. Que ce soit en tant que conseiller au ministère de l'époque ou en tant que secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales, Alain Marleix symbolise la permanence du personnel politique à cette fonction. La présence à ses côtés d'Hervé Fabre-Aubrespy, polytechnicien et énarque, conseiller ministériel au même titre qu'Alain Marleix en 1986 et conseiller pour la législation électorale au cabinet du Premier ministre en 2009, illustre également cette continuité. Les deux hommes sont les plus fins connaisseurs de la carte électorale de la droite. À ce titre, Alain Marleix fut successivement secrétaire général adjoint du Rassemblement pour la République (RPR) en charge des élections entre 1988 et 1990, puis secrétaire national de l'UMP à la même charge entre 2004 et 2008. Bien qu'il quitte son poste au moment de son entrée au gouvernement, son passé lui sera souvent reproché [13] et participe de la politisation du découpage électoral. L'expert en circonscription doit aussi posséder une connaissance de la vie politique et des réseaux partisans. Loin d'être anecdotique, ce dernier élément se retrouve au sein de la majorité au pouvoir par l'établissement en 1986 de deux commissions électorales, présidées par Jacques Toubon pour le RPR et Jean-Claude Gaudin pour l'Union pour la démocratie française [14], représentant les deux partis de la majorité gouvernementale. Cette expérience ne fut pas reconduite en 2009 suite à l'unification de ces deux partis au sein de l'UMP.

L'opposition intégrée mais limitée

Cette mainmise de la droite sur la réalisation des cartes électorales n'induit ni un processus isolé ni l'absence d'experts électoraux à gauche, au sein de l'opposition [15]. À l'image de l'hégémonie de l'UMP sur la droite, celle du PS sur la gauche s'observe naturellement sur la question des experts en circonscriptions. Il ne s'agit pas d'affirmer que les autres partis n'ont pas, ou ne cherchent pas, à développer une expertise similaire.

---

12. Le contexte politique est fortement marqué par les attentats qui se déroulent en France en 1985 et 1986. Ce climat participe à la non-exposition du ministre de l'Intérieur sur l'opération de redécoupage des circonscriptions. Malgré cela, il sera stigmatisé et communément désigné comme son auteur.

13. Cf. particulièrement les discussions en séance publique suivantes à l'Assemblée nationale : première séance du mercredi 14 octobre 2009, première lecture ; séance du vendredi 16 octobre 2009, première lecture ; première séance du jeudi 14 janvier 2010, deuxième lecture.

14. Isabelle Badorc et Frédéric Veau, « La délimitation des circonscriptions législatives… », art. cit., p. 701.

15. La gauche fut dans l'opposition lors des trois redécoupages électoraux de la Ve République.

Seulement, les deux partis majoritaires disposent de moyens et d'un nombre d'élus supérieurs qui leur confèrent sur les questions électorales légitimité et positions dominantes. Ces dernières se vérifient aisément au regard de la place prépondérante de ces partis dans le processus de négociation avec leurs partenaires concernant les investitures lors des élections législatives. Le PS et l'UMP possèdent le rôle de référent et de décideur. Pour le premier, un binôme, dont la formation est postérieure à 1986, occupe ce rôle. À sa tête, Bruno Le Roux, directeur adjoint du cabinet du Premier ministre Pierre Mauroy entre 1990 et 1992, puis secrétaire national chargé des élections au PS entre 2000 et 2008. Homme clé du parti, proche de François Hollande, il a mené l'opposition au découpage réalisé par Alain Marleix. Suite à l'élection de Martine Aubry comme première secrétaire lors du congrès de Reims, Christophe Borgel lui a succédé au secrétariat national chargé de la vie des fédérations et des élections. L'expertise plus chiffrée est confiée à ce « spécialiste des courants du Parti socialiste [16] ». Les deux hommes forment actuellement le duopole de l'expertise électorale au sein du PS. La place des partis, par les acteurs et par la réalisation de l'expertise, leur accorde une position prépondérante dans le processus. La permanence des acteurs principaux du découpage confère une large place à l'empirisme comme pratique politique.

Fort de ce quatuor, la partition du dernier découpage électoral ne fut pas récitée en soliste par le secrétaire d'État. Le processus du découpage électoral, contrairement aux métaphores à tendances charcutières que l'on lui prête [17], relève au fond plus de l'épicerie fine. Plus largement, la défiance et la suspicion qui entourent tout découpage, pour des raisons compréhensibles – mais pas nécessairement pertinentes – par rapport à la compétence de l'exécutif, s'expriment à l'encontre de sa réalisation et de ses résultats [18]. Sur ces deux points la connaissance usuelle du découpage électoral s'avère un leurre. En effet, le processus est marqué par des réunions régulières [19], qui ont été deux types. D'abord, une explication

16. Thomas Marty, « Découpage et réforme du mode de scrutin législatif : une comparaison des savoirs mobilisés depuis la Troisième République », 11e congrès de l'Association française de science politique, Strasbourg, 31 août-2 septembre 2011, section thématique n° 36, p. 16.

17. Par exemple, l'affiche du Parti communiste en 1986 représentant Jacques Chirac et Charles Pasqua dans des habits de boucher, couteaux à la main, la France suspendue à un croc.

18. Cet aspect demande une démonstration argumentée et illustrée qui diffère de celle développée ici. Malgré cela, l'idée selon laquelle « le découpage ferait l'élection » ou qu'il pourrait influer, en France, sur le résultat plus qu'à la marge relève du mythe.

19. « "Avez-vous été consulté par Alain Marleix ?" "Très régulièrement ! Il y a eu plusieurs stades de réunion." » (Entretien avec Bruno Le Roux, le 21 décembre 2011.) Cela a été confirmé

de la démarche aux différents partis – il ne s'agit pas alors d'un véritable dialogue ; ensuite, de « réunions de concertation avec les responsables des partis, en tout cas avec le Parti socialiste [20] ». Ces dernières, nombreuses, ont permis de dresser des états des lieux de l'avancement du projet, « départements par départements, avec des propositions et contre-propositions de découpage [21] ». Initialement limité à quelques acteurs, le processus a donc été sensiblement ouvert. Malgré cela, à ce niveau, si les échanges ont été courtois [22], leur contenu ne permet pas de qualifier le processus de bipartisan. Les modifications au projet du gouvernement ont été réduites, même si le compromis est souvent de rigueur [23]. Cela s'explique par le fait qu'un autre canal de négociations apparaît ensuite, mettant en lien direct le secrétaire d'État à l'Intérieur et les parlementaires des différentes circonscriptions.

L'idée d'une démarche efficace se perçoit donc dans un dialogue institutionnel restreint officiellement aux experts électoraux des partis politiques. En ce sens, le Parlement, en tant qu'institution, est dessaisi de son propre découpage sur la forme par les ordonnances et sur le fond par l'expertise qui lui est extérieure. Son inadéquation aux modalités régissant la pratique de l'élaboration du découpage électoral est préjudiciable. Le fonctionnement de l'institution ne permet pas de cadrer avec la méthode ; l'ambivalence entre le quatuor et le nombre de parlementaires est sans équivoque. Le passage du projet de découpage au sein du Parlement donne un aperçu de sa sensibilité : l'arène parlementaire y est l'occasion de joutes verbales partisanes qui tranchent fortement avec les réunions. Celle-ci ne peut être le lieu de discussions apaisées et sereines tant l'objet est instrumentalisé de part et d'autre. Outre le vote du texte [24] et l'opposition aussi nette qu'entendue au projet, cette séquence a essentiellement comme intérêt son exposition médiatique importante. C'est à ce moment-là, uniquement, que l'opération de redéfinition des circonscriptions connaît un traitement conséquent. L'efficacité n'écarte pas la négociation du processus, elle en limite seulement les acteurs. En

---

par d'autres entretiens, notamment avec Alain Marleix, le 27 janvier 2012, et avec Hervé Fabre-Aubrespy, le 25 janvier 2012.

20. Entretien avec Bruno Le Roux.

21. *Idem.*

22. *Idem*, et entretien avec Alain Marleix.

23. Relative au découpage de 1986, une illustration en est particulièrement saisissante : « […] pour ne pas irriter le chef de l'État, les élus proches de celui-ci furent épargnés » (Isabelle Badorc et Frédéric Veau, « La délimitation des circonscriptions législatives… », art. cit., p. 700).

24. Qui n'est pas dénué d'enjeux, comme le montre l'« erreur humaine » d'un sénateur centriste lors du vote le 14 décembre 2009, avec pour conséquence le rejet du projet de redécoupage.

tant qu'instrument de pouvoir, il n'est pas étranger d'aborder les cartes par cette entrée [25] qui donne un rôle prépondérant aux acteurs [26]. C'est par cette voie que l'on peut saisir un retour des parlementaires dans le processus.

Un découpage « décentralisé » : retour des parlementaires dans le processus

Le découpage Marleix a connu trois passages au Parlement [27], aucun n'a abouti à la modification du projet soumis au vote [28], pas même en commission. Leurs contenus, dans leur globalité, correspondent à la fonction d'opposition du Parlement [29] avec l'utilisation du registre de l'expertise pour légitimer des accusations partisanes. En 2010, l'opposition a déposé de très nombreux amendements proposant l'abrogation du projet de découpage pour chaque département et son remplacement par un découpage alternatif. Fondés sur le motif de l'égalité démographique, ces amendements ont été rejetés dans leur ensemble. Le rôle du Parlement dans la conception du découpage électoral est donc très faible, inexistant. Une conclusion hâtive laisserait à penser que les députés connaissent par là une perte de pouvoir quant à ce qui concerne leur avenir [30]. L'important n'est pas l'institution en elle-même, mais plus spécifiquement ses membres. Le Parlement réinvestit le processus via les parlementaires qui trouvent, par l'échelon individuel et local, une voie d'entrée. Au sein des groupes parlementaires se forment de manière

25. « En tant qu'instrument de pouvoir les cartes seront abordées […] sous l'angle de la production de ce type d'instrument, comme résultat de négociations entre des acteurs hétérogènes. » (Pierre Lascoumes, « Gouverner par les cartes », *Genèses*, n° 68, 2007, p. 3.)

26. « […] comme l'illustre les liens privilégiés entre Michel Charasse et Charles Pasqua » (Isabelle Badorc et Frédéric Veau, « La délimitation des circonscriptions législatives… », art. cit., p. 700). Si ces liens existent, en 1986, le processus exact mettait en relation Michel Charasse et Hervé Fabre-Aubrespy.

27. Le vote de la loi d'habilitation à l'automne 2008, la publication de l'ordonnance à l'été 2009 et le vote de la loi de ratification à l'automne 2009 et en janvier 2010.

28. Alors que le Sénat ne s'était pas saisi de cette question en 1986, estimant qu'il ne lui revenait pas de s'ingérer dans les questions relatives à l'élection des députés, il fut en 2010 un acteur aussi impliqué que l'Assemblée nationale.

29. Béligh Nabli, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, n° 133, *La Californie*, 2010, p. 125-141, disponible sur Revue-Pouvoirs.com ; Yves Surel, « L'opposition au Parlement. Quelques éléments de comparaison », *Revue internationale de politique comparée*, n° 18, 2011, p. 115-129.

30. Thomas Marty dresse le même constat lorsqu'il qualifie cette perte de pouvoir de « prétendue » (Thomas Marty, « Découpage et réforme du mode de scrutin législatif… », art. cit., p. 16).

informelle des « comités d'experts », composés d'élus, dont l'objet est d'assurer une veille sur les évolutions du projet de carte électorale. L'aspect individuel se perçoit plus encore lorsque les députés de la majorité et de l'opposition évoquent le futur redécoupage de leur circonscription, ou de celles du département, directement avec le secrétaire d'État avant la réalisation du projet de redécoupage. Ramenés à leurs ancrages locaux, les parlementaires peuvent alors avoir un impact réel sur le projet. Cette phase de concertation entraîne une double conséquence.

D'abord, le jeu limité des relations au niveau des experts électoraux des partis se trouve rompu par l'intervention d'acteurs souvent devenus autonomes dans leurs relations avec le secrétaire d'État. La stratégie des acteurs du découpage cesse alors d'être construite selon le prisme majorité/opposition pour se développer en fonction d'intérêts particuliers [31]. Le contournement, à l'initiative des responsables du découpage électoral, du haut de la hiérarchie des partis pour s'adresser directement auprès des élus concernés, libérés de la tutelle de leur parti, conduit dans une certaine mesure à l'ouverture du processus aux acteurs individuels et réintroduit également les autres partis. L'encadrement initial du processus du découpage électoral entre experts « mandatés » par les partis s'en trouve altéré, malgré les consignes visant à proscrire ce dédoublement du dialogue [32]. L'individuation du dialogue handicape l'opposition dans sa tentative de « parler d'une seule voix » : « Individuellement, les députés ont toujours une réaction favorable quand ils voient leur circonscription renforcée, mais c'est collectivement que le problème existe », affirme ainsi Bruno Le Roux [33]. Le cas du Parti communiste est particulièrement démonstratif de cette dualité : en 2009, il ne s'est opposé que faiblement au niveau du parti et au niveau de ses députés, contrairement à 1986 où une différenciation entre les deux niveaux était apparue [34]. Par ses multiples niveaux de communication et de concertation, l'idée d'un

31. « Il est parfois arrivé qu'en réunion Alain Marleix nous montre des découpages en nous disant que les élus locaux y étaient favorables. Effectivement, on comprenait tout de suite pourquoi ils étaient d'accord ! Le découpage électoral devenait une assurance-vie ! » (Entretien avec Bruno Le Roux.)

32. « Ça a été un processus dans lequel il a donc fallu être en relation étroite avec les élus de l'opposition et même quelques fois avoir des rapports très durs avec eux, pour qu'ils ne donnent pas leur accord à un projet de redécoupage. On a donc parfois dû hausser le ton, même au sein du groupe socialiste. Nous avons proscrit les contacts avec les préfets mais aussi avec le ministre. » (*Idem.*)

33. *Idem.*

34. En 1986, l'opposition partisane du Parti communiste s'inscrit dans une démarche politique, sans rapport avec les conséquences du découpage sur les circonscriptions qu'il détenait.

découpage décidé de façon « quasi discrétionnaire » se trouve infirmée[35]. Simultanément à la centralisation des experts, peu effective quant à la modification du projet, le processus connaît une certaine décentralisation, dont le pouvoir de décision et de synthèse demeure toutefois la compétence unique du découpeur.

Par ce mouvement, c'est ensuite le niveau de l'expertise qui évolue, plus pragmatique. De la décentralisation du processus procède une expertise plus locale, moins centrée sur l'intérêt des partis. Cet échelon d'expertise est renforcé par les cas particuliers de députés dont la circonscription serait supprimée par le projet de redécoupage. Ces derniers en tirent une légitimité pour s'exprimer sur le sujet, et leurs considérations personnelles contre telle ou telle modification trouvent dans la presse un écho certain[36]. Néanmoins, le rôle des parlementaires ne doit pas être surévalué, il n'a pas pour conséquence d'atténuer la prépondérance de l'exécutif dans le processus, ni de se substituer au monopole de l'expertise des secrétaires nationaux aux élections. Cependant, par ce biais le processus n'est plus uniquement descendant, il peut également être ascendant. Si le rôle du Parlement ne progresse pas à travers les différents découpages, la place des parlementaires tend à s'accroître, en parallèle à un contrôle toujours plus important et diversifié du processus, auquel eux-mêmes participent. Une certaine permanence se dégage mais le processus n'est pas inchangé, il a évolué : l'expertise dépasse maintenant les acteurs politiques. La commission de l'article 25 C en est le symbole par sa composition technocratique. Le projet de découpage électoral voit également l'expertise politique et électorale fortement encadrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Un découpage hors le politique : le contrôle des institutions

Les dernières étapes du processus sont marquées par l'introduction du rôle des instances juridictionnelles dans une fonction de contrôle du découpage. Analyser le passage au Parlement selon son effectivité sur le processus n'est pas totalement incongru ou inutile. Celui-ci permet au minimum la saisine du Conseil constitutionnel.

35. Contrairement à ce qui peut être écrit dans Isabelle Badorc et Frédéric Veau, « La délimitation des circonscriptions législatives… », art. cit., p. 700.

36. Le département de la Moselle, avec les cas d'Aurélie Filippetti, élue de la 8e circonscription, et de Marie-Jo Zimmermann, élue de la 3e circonscription, fut particulièrement médiatisé.

La pondération prétorienne

Au gré des redécoupages et des saisines qui en découlent [37], l'influence du Conseil constitutionnel se perçoit de manière évidente par le contrôle des découpages électoraux avec sa jurisprudence constante relative à l'égalité électorale et l'édiction des principes essentiels qui les encadrent [38].

La formulation des bases « essentiellement démographiques » des découpages électoraux a été posée par le Conseil constitutionnel dans la décision 196 DC du 8 août 1985 sur la Nouvelle-Calédonie. Ce principe fondateur fut repris, confirmé et renforcé à plusieurs et diverses reprises : à propos des découpages électoraux, des circonscriptions législatives [39], de la ville de Marseille [40], ou encore lors de la loi organique visant à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française [41]. Conséquemment, son champ d'application est très vaste : toute élection d'une assemblée au suffrage universel [42]. Mais les découpages territoriaux réalisés selon des bases « démographiques » ne le sont qu'« essentiellement ». Cette nuance introduit deux limites : le Conseil constitutionnel a admis que le législateur pouvait « tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale [43] » ; mais cela « dans une mesure limitée et en fonction d'impératifs précis », et « strictement proportionnée au but poursuivi » [44]. Le législateur n'est donc pas tenu de réaliser un découpage des circonscriptions selon une stricte proportionnalité mais doit chercher à s'en approcher. La population d'une circonscription doit être comprise dans la limite, fixée de manière discrétionnaire en 1986 et inchangée depuis, de plus ou moins 20 % de la moyenne des départements de la région concernée. Les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État se révèlent convergentes

37. CC, 86-208 DC, 2 juillet 1986 ; 86-218 DC, 18 novembre 1986 ; 2008-573 DC, 8 janvier 2009 ; et 2010-602 DC, 18 février 2010.

38. Pour un rappel détaillé, cf. Vanessa Barbé, « Le découpage électoral selon le Conseil constitutionnel », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 11, 9 mars 2009, p. 52-58 ; et Bernard Maligner, « Le redécoupage électoral validé par le Conseil constitutionnel », *AJDA*, n° 20, 14 juin 2010, p. 1146-1152.

39. CC, 86-208 DC, 2 juillet 1986 ; 86-218 DC, 18 novembre 1986 ; 2008-573 DC, 8 janvier 2009 ; et 2010-602 DC, 18 février 2010.

40. CC, 87-227 DC, 7 juillet 1987.

41. CC, 2001-438 DC, 10 janvier 2001.

42. Au suffrage direct et indirect, puisque ce principe a été appliqué aux élections sénatoriales (CC, 2000-431 DC, 6 juillet 2000).

43. CC, 86-208 DC, 1er-2 juillet 1986 ; et 2010-602 DC, 18 février 2010.

44. Il s'agit là d'une précision récente (CC, 2008-573 DC, 8 janvier 2009).

sur cet aspect. La contrainte de « l'autorité de chose interprétée [45] » sur le principe d'égalité constitue ainsi un véritable carcan juridique pour les opérations de découpage électoral, que la suppression d'un minimum de deux députés par département parachève [46]. Sa force de conviction est certaine [47].

En ce sens, et même si les deux sont liés, il semble plus pertinent de rechercher son influence dans l'intériorisation [48], son « ombre portée [49] », par le personnel politique des critères que doit respecter un découpage que dans un strict pouvoir juridique, dans la mesure où aucun projet de redécoupage électoral n'a été censuré [50] et en l'absence de pouvoir d'injonction. La conséquence est essentielle, il s'agit de la juridiciarisation des découpages électoraux, tant dans l'expertise développée que dans le processus. Contester les découpages électoraux sur le terrain politique étant voué à l'échec devant les Sages de la rue de Montpensier, la compétition politique se poursuit par l'expertise et le droit. La jurisprudence du Conseil constitutionnel se situe dans le mouvement plus global de formalisation juridique des activités politiques, sans pour autant aller jusqu'à affirmer que ces règles juridiques proposent une sortie du jeu politique par le droit. L'utilisation des décisions du Conseil constitutionnel comme source de légitimation – quasiment unique [51] – pour la majorité, au même titre que pour l'opposition qui en utilise les détails [52]

45. Ferdinand Mélin-Soucramanien, « Le dialogue des juges et le contrôle du principe d'égalité », *RFDA*, n° 4, juillet-août 1999, p. 816.

46. CC, 2008-573 DC, 8 janvier 2009.

47. Olivier Schrameck, « L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'action gouvernementale », *in* Guillaume Drago, Bastien François, Nicolas Molfessis (dir.), *La Légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1999, p. 116.

48. Pour un développement plus approfondi, cf. notamment Jacques Meunier, « Les décisions du Conseil constitutionnel et le jeu politique », *Pouvoirs*, n° 105, *Le Conseil constitutionnel*, 2003, p. 29-40, disponible sur Revue-Pouvoirs. com.

49. Olivier Schrameck, « L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel… », art. cit., p. 108.

50. Malgré cela, il a montré récemment qu'un projet de répartition des élus pouvait être censuré dans son intégralité pour six départements qui ne respectaient pas les principes d'égalité du suffrage (cf. la décision 2010-618 DC du 9 décembre 2010 sur les conseillers territoriaux).

51. L'autre argument source de légitimation, n'ayant pas vocation à s'étendre à l'espace public, est celui du degré réel (celui qui n'est pas du registre de l'intervention médiatique) de mécontentement des élus.

52. En 2010, le PS a stigmatisé le considérant 23 de la décision 2010-602 DC du 18 février 2010 : « […] quel que puisse être le caractère discutable des motifs d'intérêt général invoqués pour justifier la délimitation de plusieurs circonscriptions, notamment dans les départements de la Moselle et du Tarn […] ». Cela n'exprime pas un jugement de valeur mais signifie : « pouvant faire l'objet d'une discussion ».

pour y trouver une légitimation alternative de son point de vue, en est un exemple notable.

Mais, plus singulièrement encore, la conséquence de l'utilisation de la jurisprudence constitutionnelle, sa force et sa continuité[53], pèse fortement sur l'ensemble du processus. L'expertise électorale initiale à la source de la construction de la carte modifiée des circonscriptions voit ses marges de manœuvre réduites à concevoir « ce qui est acceptable » et ce qui ne l'est pas selon le Conseil. L'ensemble du processus est pensé par rapport à ce critère. « Quand on est dans l'opposition, le seul objectif que l'on doit avoir est celui de faire respecter les critères définis par le Conseil constitutionnel », affirme en ce sens Bruno Le Roux[54]. Un découpage électoral sera jugé avant tout, et malgré tout, sur ce point. La conséquence induite s'observe dans le discours relatif au découpage électoral, construit selon des modalités auto-légitimantes. Les acteurs politiques se trouvent *in fine* contraints de s'y adapter et de l'adopter. Le second organe qui se substitue au Parlement par sa capacité à exercer sa fonction de contrôle est le Conseil d'État ; il est appelé à émettre des avis sur le projet de redécoupage, après passage par la commission indépendante. Le contrôle se situe en amont et en aval du passage au Parlement.

Le contrôle technocratique

La commission créée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne fut pas la première en son genre. La loi du 11 juillet 1986 institua une commission dont le rôle fut semblable mais l'importance plus relative. L'inscription dans la Constitution de cette nouvelle commission est un signe supplémentaire de l'incrémentalisme et du phénomène de *path dependance* rapportés au découpage et à son expertise[55]. Elle ne doit pas être comparée maladroitement, ou dénigrer à l'excès, à l'image du procès d'intention subi par Yves Guéna, son président. Cette commission se prononce dans un avis rendu public sur les projets ou propositions de loi visant à délimiter les circonscriptions législatives. Malgré cette absence d'initiative législative, son rôle ne fut pas inexistant, ni politisé, comme

53. Olivier Schrameck, « L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel… », art. cit., p. 108.

54. Entretien avec Bruno Le Roux.

55. Par là, il est observable que les progrès opérés par l'expertise dans le contenu du débat politique autant que sa place prise au sein du débat sont conditionnés et renforcés par les choix du passé. Son utilisation ne semble pouvoir être que grandissante tant une re-politisation du découpage électoral et un déclin de la légitimation par l'expertise semblent improbables.

en atteste son avis [56]. La commission a validé quarante-huit départements « sans réserve », émis des « suggestions » pour dix-sept et formulé une proposition « complémentaire voire alternative » pour trente-cinq. Toutes ne seront pas suivies. L'absence de force contraignante de cet avis pour le gouvernement ne rend pas ce nouvel acteur superfétatoire, tant il semble difficilement concevable qu'un projet survive à un avis public négatif. Le Conseil d'État rendrait alors également un avis négatif et le Conseil constitutionnel censurerait finalement le projet. La particularité de cet organe administratif *ad hoc* se trouve dans la nature du contrôle opéré : politique dans le respect des critères juridiques, à la différence de la nature du contrôle institutionnalisé jusqu'alors, à dominante juridique. Elle pourrait être perçue comme une tentative de limiter, ou de concurrencer, le contrôle juridique des deux institutions. Le résultat serait alors un échec tant au regard du travail réalisé par la commission qu'en raison de l'affiliation de ses membres, puisque ceux-ci ne vont pas s'inscrire contre leur institution d'origine [57]. La commission perpétue l'exclusion du Parlement du processus du découpage, son interlocuteur unique reste le gouvernement.

En France, l'expertise et les institutions font partie avec d'autres facteurs [58] des variables qui encadrent et construisent les découpages électoraux et leurs effets potentiels ou supposés. Les griefs, sur la forme comme sur le fond, formulés contre le découpage électoral tiennent avant tout à son caractère supposé partisan, symbolisé par la compétence du ministère de l'Intérieur. Tout au long du processus, le caractère partisan est atténué, et ce constat est dressé dès 1986 [59]. Les concertations et négociations entre les experts électoraux laissent entrevoir une réalité qui se saisit finalement dans les résultats du processus [60]. Ce processus au cours duquel la décision politique s'opère de manière continue introduit une dose de décentralisation qui finit de réduire la marge de

56. *JO*, 27 juin 2009, annexe au n° 147, p. 1-67.

57. Le président de cette commission, Yves Guéna, fut président du Conseil constitutionnel entre le 1er mars 2000 et le 9 mars 2004. Son secrétaire général, Frédéric Lénica, est maître des requêtes au Conseil d'État.

58. Pour n'en retenir que les plus importants : la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le contexte politique général et à l'intérieur de la majorité, les candidats sortants, la médiatisation, l'élection du président de la République, etc.

59. « Le découpage de 1986 a fait l'objet d'une transparence inhabituelle qui se distingue des précédents » (Isabelle Badorc et Frédéric Veau, « La délimitation des circonscriptions législatives… », art. cit., p. 698).

60. Plus généralement, les réformes électorales stratégiques – ou perçues comme telles – ne produisent pas toujours les effets escomptés.

manœuvre de l'acteur principal du découpage électoral. Plus encore, le rôle du politique dans la décision ne semble plus devoir être le facteur majeur de compréhension et d'analyse du découpage électoral, excepté sur un aspect.

Depuis 1958, la carte électorale n'a été révisée qu'à deux reprises en 1986 et 2010. Sur cette dernière période, un redécoupage aurait dû survenir conformément à la loi[61] dès le deuxième recensement intervenu en 1999[62]. L'absence de découpage ne peut s'expliquer autrement que par l'inaction du politique. Celle-ci symbolise la réticence du gouvernement vis-à-vis du découpage électoral, trop conscient de la suspicion et de la vigilance qui pèsent sur lui. Elle représente également sa dernière capacité pleine de contrôle. Pour un gouvernement en charge du découpage, il est singulier de constater que sa marge de manœuvre se limite à une action négative, a priori. Une fois le processus enclenché, le résultat du découpage est plus le fait des contraintes et des contrôles que celui de l'action rationnelle du gouvernement. Les fenêtres d'opportunité sont rares pour les gouvernements et les partis qui ont toujours plus à perdre qu'à gagner lorsqu'ils se prêtent à cet exercice long et complexe. D'une même voix, les experts des deux principaux partis politiques en témoignent. Pour Alain Marleix, l'opération est « délicate » : « C'est un processus qui se retourne systématiquement contre celui qui découpe, même quand la mise à jour est nécessaire » ; selon Bruno Le Roux, le processus est « lourd » : « C'est une question très polémique qui crée des difficultés, dans son camp et avec l'opposition. Aujourd'hui, en France, un gouvernement qui arrive au pouvoir n'a pas idée de procéder à un nouveau découpage afin que celui-ci lui soit plus favorable. »

61. « […] en fonction de l'évolution démographique, après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation » (loi 86-825 du 11 juillet 1986, article 2).

62. Ceci est souligné par le Conseil constitutionnel sans discontinuer depuis 2003 dans ses observations du 15 mai 2003 relatives aux élections législatives de 2002, du 7 juillet 2005 sur les échéances électorales de 2007 et du 29 mai 2008 relatives aux élections législatives de 2007.

RÉSUMÉ

Le processus du découpage électoral en France est aussi méconnu qu'enclin à attirer la suspicion. Si le Parlement est dessaisi de cette opération au profit du gouvernement dans un premier temps, on assiste à un retour des parlementaires au sein du processus dans un second. La vision politisée et partisane de l'opération de délimitation des circonscriptions législatives repose sur une image éloignée de la réalité complexe du processus. Cet article est basé sur une mise en perspective par les contraintes institutionnelles qui construisent le découpage électoral, enrichie par des entretiens réalisés avec les principaux acteurs du découpage.

Ariane Vidal-Naquet

LE RENOUVEAU DE L'OPPOSITION

La revalorisation du Parlement suppose le renouveau de l'opposition. Tel est bien le message porté par la révision constitutionnelle de 2008. L'institutionnalisation de l'opposition et la reconnaissance, à son profit, de droits spécifiques doivent contribuer à la revalorisation du Parlement et, en conséquence, au rééquilibrage annoncé des institutions et à leur modernisation. Il s'agit d'abord de tirer les conséquences d'un constat : la force du fait majoritaire. Ce dernier conduit à ce que les nouveaux pouvoirs donnés au Parlement soient captés par la majorité, elle-même toujours soumise au gouvernement et, le plus souvent, au président de la République, rendant ainsi illusoire le rééquilibrage entre exécutif et Parlement. Dans cette configuration, les droits accordés à l'opposition apparaissent comme la seule manière de faire contrepoids à l'exécutif. Il y a là également une vision renouvelée de la séparation des pouvoirs, qui prend acte de la fusion de l'exécutif et du législatif dans un régime parlementaire. L'équilibre ne pouvant résulter d'une distinction entre les fonctions, il s'établira dans la distinction entre majorité et opposition[1]. Cette nouvelle forme de séparation des pouvoirs est d'abord politique : elle aura désormais un ancrage juridique.

C'est ainsi que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 procède à la constitutionnalisation de l'opposition : selon l'article 51-1 C, « le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes

1. À ce sujet, cf. notamment Éric Thiers, « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, n° 143, *La séparation des pouvoirs*, 2012, p. 61-72, disponible sur Revue-Pouvoirs. com.

minoritaires ». Le choix d'inscrire dans la Constitution et la notion d'opposition et la reconnaissance à son profit de droits spécifiques est éminemment symbolique. Il répond également à la censure prononcée quelques années auparavant par le Conseil constitutionnel, refusant, au nom du principe d'égalité et du respect de l'article 4 C relatif aux partis politiques, que le règlement de l'Assemblée nationale institue des droits spécifiques au profit de groupes d'opposition [2]. Un certain nombre d'autres dispositions constitutionnelles sont également relatives, directement ou indirectement, à l'opposition : ainsi, l'article 48-5 prévoit qu'« un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires » ; mais la modification de l'article 16 relatif aux pleins pouvoirs ou l'encadrement du pouvoir de nomination présidentiel de l'article 13 ont également été conçus comme autant de possibilités, pour l'opposition, de faire entendre sa voix. La révision constitutionnelle a été prolongée par la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 C qui, si elle ne concerne pas directement le statut de l'opposition, précise les conditions de mise en œuvre d'un certain nombre d'articles modifiant le travail législatif et a des incidences sur les moyens dont peut disposer l'opposition : il en va ainsi de la rationalisation des conditions d'exercice du droit d'amendement ou encore de la possibilité, pour les règlements des assemblées, d'instituer « une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte ». S'agissant du contenu des droits reconnus à l'opposition, le constituant a souhaité renvoyer aux assemblées parlementaires le soin d'en délimiter la nature et les contours. Ce renvoi a, certes, vocation à responsabiliser les acteurs politiques ; il n'offre toutefois qu'une garantie limitée, les règlements des assemblées pouvant être adoptés et modifiés à la majorité simple, contrairement à ce qui se pratique dans d'autres pays. De fait, l'Assemblée nationale a modifié son règlement par une résolution du 27 mai 2009 déterminant les conditions d'identification des groupes d'opposition et des groupes minoritaires, leur assurant une meilleure représentation dans les instances décisionnelles internes, une plus forte participation aux activités de contrôle et d'évaluation ainsi qu'une plus grande implication en séance publique. Pour sa part, le Sénat a modifié son règlement le 2 juin 2009 afin notamment de conforter le « pluralisme sénatorial », instituant un système déclaratif d'appartenance à l'opposition ou à la minorité

2. CC, 2006-537 DC, 22 juin 2006.

et visant, pour l'essentiel, à renforcer le principe de la représentation proportionnelle des groupes. Assez dissemblables, les voies retenues par chacune des assemblées sont révélatrices des possibilités ouvertes par l'article 51-1 C mais aussi de la position et du rôle que l'opposition peut – et veut – assumer dans chacune d'entre elles.

Cette institutionnalisation a-t-elle suffi au renouveau d'une opposition que, par hypothèse, on supposait moribonde ? Il est bien évidemment tentant, cinq ans après la loi constitutionnelle de 2008, d'essayer de dresser un bilan : comment les acteurs se sont-ils emparés des nouvelles possibilités qui leur ont été offertes ? La révision a-t-elle, sur ce point, tenu ses promesses ? La question semble d'autant plus intéressante que ces modifications institutionnelles se sont accompagnées de changements politiques profonds, voire inédits. C'est en premier lieu le basculement historique du Sénat à gauche, à la suite des élections sénatoriales de septembre 2011, qui a conduit à ce que la seconde chambre soit, pendant quelques mois, d'opposition. Certes, ce n'est pas la première fois que le Sénat est dans l'opposition mais le basculement se produit ici en cours de mandat du président de la République et en cours de législature de l'Assemblée nationale. C'est, en second lieu, l'avènement pour la première fois en 2012 d'une alternance intégrale, qui conduit à un renversement total des rôles entre majorité et opposition. Cette alternance rend à nouveau tangible l'idée selon laquelle l'opposition d'aujourd'hui est la majorité de demain, et vice versa. Surtout, elle conduit à ce que la nouvelle majorité dispose d'une position très favorable, ayant la majorité absolue à l'Assemblée nationale, la majorité pour la première fois au Sénat et le soutien de la quasi-totalité des régions et d'une grande partie des départements. Troisième élément politique, le déchirement interne de l'opposition, lié à la double défaite à la présidentielle et aux législatives, défaite qui sonne comme un camouflet alors que se profile déjà la prochaine élection de 2017. Les conditions dans lesquelles s'est opéré cet éclatement ont conduit à la scission temporaire du groupe parlementaire UMP à l'Assemblée nationale et à la coexistence de deux groupes pour un seul parti, conduisant à une configuration politique tout à fait inhabituelle et, par certains côtés, ubuesque. Bref, autant de situations qui illustrent comment la majorité d'hier devient l'opposition d'aujourd'hui et inversement.

Et pourtant, en dépit de la réforme institutionnelle, en dépit de la révolution politique, le bilan peut paraître bien décevant et le renouveau de l'opposition bien modeste. Les propos seront ici essentiellement focalisés sur l'Assemblée nationale, révélatrice de la situation de l'opposition

dans un régime parlementaire bicaméral, rationalisé et soumis au fait majoritaire. Au Sénat, la situation de l'opposition est traditionnellement plus confortable, dans la mesure où le fait majoritaire ne s'impose pas avec la même force et où la seconde chambre ne dispose pas des mêmes prérogatives que la chambre basse. De surcroît, au Sénat, la question de l'opposition a pu être brouillée par le fait que cette dernière y est devenue temporairement majoritaire, entre les élections sénatoriales de 2011 et la présidentielle de 2012, et qu'elle l'est encore aujourd'hui, le groupe qui s'était déclaré d'opposition étant numériquement le plus nombreux, la nouvelle majorité étant constituée de quatre groupes. Soutenir que l'opposition a retrouvé de l'énergie et de la vigueur, qu'elle est aujourd'hui en pleine renaissance serait totalement mensonger. Si ce n'est de la vitalité, peut-être l'opposition a-t-elle puisé, dans la révision constitutionnelle de 2008, de la nouveauté. L'opposition s'est-elle transformée ? Là encore, le propos semble très excessif. Les nouvelles prérogatives théoriquement accordées aux groupes d'opposition n'ont pas été véritablement exploitées : l'opposition demeure cantonnée à l'enceinte parlementaire et à une fonction d'obstruction. Le changement institutionnel ne s'est pas accompagné d'un renouveau fonctionnel : l'opposition est réduite à ce qui la caractérise, elle est réduite à son essence, à savoir s'opposer. Dans ces conditions, la revalorisation du Parlement, que l'on espérait portée par la nouvelle vigueur de l'opposition, s'avère également décevante. Mais peut-être faut-il reconsidérer l'ordre des choses : le renouveau de l'opposition n'est pas le préalable à la revalorisation du Parlement ; il ne peut être que sa conséquence. Le changement passe par le Parlement et par une redéfinition des rapports entre majorité et opposition ainsi qu'entre exécutif et législatif. Le véritable renouvellement de l'opposition suppose une émancipation de la majorité parlementaire et l'acclimatation d'une vraie culture du Parlement.

Les raisons d'une renaissance ratée

Le changement institutionnel s'est traduit par la reconnaissance, au profit de l'opposition, d'un certain nombre de prérogatives, matérialisées notamment dans les règlements des assemblées. Bien que le recul soit encore assez limité, l'exercice de ces prérogatives s'avère, pour l'heure, décevant. En effet, l'opposition demeure cantonnée dans la fonction qui la caractérise et la définit, et à laquelle elle est enfermée par la majorité : un pouvoir négatif, d'empêcher ou de retarder, qui incite à s'interroger sur la fonction ou les fonctions de l'opposition.

Les nouveaux pouvoirs de l'opposition

L'idée selon laquelle l'opposition va se voir reconnaître, en tant que telle, de nouveaux droits est très novatrice. Jusqu'à présent, en effet, cette dernière n'existait qu'à travers les droits dont disposaient à titre individuel les parlementaires, de manière indifférenciée les groupes parlementaires, ou encore collectivement une minorité qualifiée de parlementaires. Avec l'introduction de l'article 51-1 et la modification subséquente des règlements des assemblées, l'opposition, qui continue d'être identifiée au travers du groupe parlementaire, a désormais des droits spécifiques dont l'exercice paraît cependant décevant.

C'est d'abord la réalité de ces nouveaux droits qui peut être contestée, soit parce qu'ils ne semblent pas réellement nouveaux ou spécifiques, soit parce qu'ils paraissent minorés par les devoirs dont ils sont désormais assortis.

Certaines des prérogatives expressément reconnues par les règlements parlementaires ne sont, en réalité, que la formalisation de pratiques coutumières déjà établies au sein des assemblées et ne constituent donc pas, à proprement parler, des droits nouveaux. Il en va par exemple ainsi de la présidence de la commission des finances, qui revenait déjà depuis 2007 à un membre de l'opposition, ou de la pratique des questions au gouvernement : sur ces différents points, le statut de l'opposition ne serait qu'un effet d'annonce sans véritable consistance. Pas forcément nouveaux, les droits reconnus à l'opposition n'auraient, pour certains, rien de très spécifique, alors qu'ils devraient conduire à l'établissement d'une véritable discrimination positive. À cet égard, le règlement de l'Assemblée nationale et celui du Sénat surtout privilégient, dans bien des domaines, la représentation proportionnelle entre les groupes politiques, l'opposition ne bénéficiant donc pas de davantage de prérogatives que celles résultant de l'application d'une simple logique arithmétique.

Plus encore, ces nouveaux droits ont été assortis d'un certain nombre de contreparties, plus discrètes mais bien réelles. Déjà, lors de la révision constitutionnelle de 2008 apparaissait clairement l'idée que le statut octroyé à l'opposition serait accompagné d'un certain nombre de devoirs et de responsabilités. C'est dans cette optique que s'inscrit la pratique du temps législatif programmé, autorisé par l'article 17 de la loi organique du 15 avril 2009 et prévu par l'article 49 du règlement de l'Assemblée nationale : il s'agit essentiellement de lutter contre l'obstruction parlementaire tout en assurant des délais raisonnables d'examen des textes législatifs. C'est également dans cette optique que s'inscrit la rationalisation

du droit d'amendement, prévue par la loi de révision constitutionnelle et précisée par la loi organique. Cette dernière a d'ailleurs été adoptée dans des conditions particulièrement houleuses à l'Assemblée nationale, l'opposition dénonçant ces tentatives pour la museler.

A fortiori, c'est la manière dont sont exercés les nouveaux droits de l'opposition qui peut faire douter de leur renouveau.

Il en va d'abord ainsi de certains droits qui demeurent encore très largement entre les mains de la majorité. C'est l'exemple du droit de tirage pour les commissions d'enquête prévu par le règlement de l'Assemblée nationale : chaque président de groupe d'opposition, de même d'ailleurs que chaque président de groupe minoritaire, peut demander « qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête soit inscrit d'office à l'ordre du jour », demande qui ne peut être rejetée qu'à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée. Mais rien ne garantit le sort de cette proposition de résolution, susceptible d'être largement dénaturée durant son examen en commission. En témoignent la proposition de commission d'enquête sur les sondages de l'Élysée ou celle sur France Telecom, vidées de leur substance et auxquelles l'opposition a d'ailleurs renoncé[3]. C'est ce qui vise à combattre la proposition n° 740 déposée en février 2013 sur le bureau de l'Assemblée nationale tendant à « renforcer les droits des groupes d'opposition et des groupes minoritaires en matière de création de commissions d'enquête ».

De surcroît, l'opposition n'exerce qu'avec difficultés certains de ses droits, se heurtant à la mauvaise volonté de la majorité. Symptomatique à cet égard est la pratique de l'ordre du jour mensuel des groupes d'opposition et des groupes minoritaires, prévu par l'article 48 C : en leur réservant une journée mensuelle d'initiative parlementaire, le constituant entendait faciliter le dépôt de propositions de lois. Mais celles-ci ne sont ni examinées ni débattues, l'opposition faisant face à la pratique des motions de rejet préalable, ou encore à celle de la réserve de votes, en application de l'article 96 du règlement de l'Assemblée, couplée au vote bloqué : les propositions sont alors débattues dans un hémicycle quasi désert et votées en bloc lors du vote solennel. Ces exemples illustrent comment l'«esprit d'une réforme » peut être dévoyé par son application. Ils incitent à réfléchir sur le rôle et la fonction que l'on souhaite donner à l'opposition et que celle-ci est à même d'endosser.

3. Sur ces exemples, voir Julie Benetti, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », JusPoliticum. com, ainsi que le rapport déposé par le comité Balladur en 2010, « La réforme institutionnelle deux ans après ».

Les fonctions de l'opposition

Dans l'esprit du comité Balladur, comme dans l'esprit du constituant, la reconnaissance de véritables droits au profit de l'opposition, ainsi que les devoirs qui en découlent, avait pour corollaire l'émergence d'une opposition loyale et coopérative : celle-ci ne doit plus se borner à la critique systématique et stérile mais adopter une attitude positive, renonçant à l'obstruction et participant à la fonction législative.

Cet idéal semble pourtant bien lointain. L'obstruction n'a pas diminué et s'est même, à certains égards, exacerbée sous la législature actuelle, empruntant des formes tantôt traditionnelles, tantôt renouvelées. Ainsi l'opposition continue-t-elle de se manifester par le nombre d'amendements déposés en séance publique avant le vote d'un texte de loi, même si ces derniers n'atteindront jamais le record de la loi relative au secteur de l'énergie de 2006. Toujours aussi efficaces sont l'exception d'irrecevabilité, le renvoi en commission, le rappel au règlement, la demande de vérification du quorum, la demande de vote par scrutin public, aboutissant parfois à des situations burlesques[4]. Pourtant, l'opposition comme la majorité savent pertinemment que l'obstruction ne fait jamais obstacle à l'adoption d'un texte. Mais elle est perçue comme l'une des seules manières, pour l'opposition, d'exercer avec une visibilité certaine le rôle qui lui est dévolu. Tout ce qui est médiatique, ou plus exactement médiatisé, lui impose de s'opposer, tout particulièrement les débats en séance publique et les séances de questions au gouvernement. Le statut de l'opposition ayant été réduit à la sphère parlementaire, contrairement d'ailleurs aux préconisations du comité Balladur, c'est sur cette scène qu'elle joue sa partition.

Quant au rôle positif qu'est censée endosser l'opposition, les ambitions de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 semblent, pour l'instant, tourner court. Les séances à l'initiative des groupes d'opposition ou des groupes minoritaires ne peuvent qu'être un échec, non seulement parce que la majorité refuse de jouer le jeu, mais aussi parce que l'opposition sait que ses propositions n'ont aucune chance d'être adoptées et ne veut pas qu'elles le soient. Il y a clairement une stratégie politique : l'opposition ne peut être associée à la fabrication de la loi parce

4. C'est ainsi que, lors de la séance du 28 mars 2013, l'opposition a déposé deux motions simplement pour retarder le passage à l'examen du deuxième texte inscrit à l'ordre du jour, motions qu'elle a pourtant refusé de voter : à ce sujet, cf. Samuel Le Goff, « L'obstruction à vide », blog « Les cuisines de l'assemblée », LExpress. fr, 28 mars 2013.

qu'elle veut se démarquer de la majorité. La seule force de proposition de l'opposition réside bien davantage dans le référendum d'initiative dite partagée, prévu par l'article 11 C : c'est uniquement soutenue par une large fraction de la population que l'opposition pourrait se confronter à la majorité parlementaire. Quant aux séances de contrôle et d'évaluation dévolues à l'opposition, elles sont à la fois difficiles à cerner (qu'est-ce que contrôler, comment le faire, quels moyens ?) et décevantes : fastidieuses, réalisées a posteriori, sans enjeu en termes de vote, elles n'auront qu'un impact, notamment médiatique, limité, expliquant qu'elles soient peu fréquentées [5]. Bref, tout se passe comme si, en dépit des ambitions de la loi constitutionnelle de 2008, les rôles restaient pétrifiés et empreints d'une sempiternelle logique de conflit, d'ailleurs déplorée dans le rapport d'étape établi par le comité Balladur en 2010, « La réforme institutionnelle deux ans après ».

Tout cela incite à réfléchir aux fonctions dévolues à l'opposition. Très classiquement, l'opposition est appréhendée comme ayant vocation à préparer et à incarner l'alternance. C'est ce qui découle logiquement du « modèle » anglais, vocation matérialisée par l'existence d'un *shadow cabinet* mais qui suppose une logique bipartisane et une opposition unique, ce qui pose problème lorsque cette dernière devient multiple. C'est aussi ce qui semble découler de la bipolarisation qui s'est installée sous la Ve République. L'opposition s'oppose parce qu'elle a vocation à porter l'alternance : dans le face-à-face avec la majorité, elle doit se démarquer pour conserver sa crédibilité et, au-delà, sa légitimité. Mais d'autres fonctions peuvent lui être assignées, en particulier une fonction de relais ou de représentation d'intérêts « périphériques » ou minoritaires. C'est d'ailleurs bien cette fonction qui semble justifier la force de proposition ou, plus exactement, de modification reconnue à l'opposition. Mais ces approches ont pour inconvénient de dissocier, temporellement ou spatialement, l'opposition de la majorité alors que ce découplage est impossible.

En effet, leurs relations ne sont pas alternatives, ni déphasées comme le suggère la figure de l'alternance, ni juxtaposées comme le laisse penser la fonction de représentation. L'opposition et la majorité ne constituent qu'un seul et même couple qui fusionne et l'on pourrait, à cet égard, parodier la formule de Sacha Guitry : l'opposition est « contre » la majorité, elle est « tout contre ». Ainsi appréhendée, l'opposition contribue au bon

5. Pour un compte rendu très instructif, cf. Samuel Le Goff, « Les missions de contrôle et d'évaluation », *ibid.*, 25 février 2013.

exercice de son pouvoir par la majorité, elle participe à la rectitude, si ce n'est à la justesse, du pouvoir majoritaire. C'est en ce sens que l'on peut dire que le rôle de l'opposition doit être, non positif, mais constructif : l'opposition aide la majorité à se construire et à construire l'exercice de son pouvoir. Cette vision est compatible avec la figure du procès pénal et accusatoire proposée par Carlos-Miguel Pimentel pour expliquer la naissance et le rôle de l'opposition[6]. Dans un cadre institutionnalisé, avec des règles du jeu préétablies, l'opposition permet de porter le contradictoire, de pousser la majorité dans ses retranchements, de la forcer à se justifier et, finalement, à mieux exercer son pouvoir. D'où l'idée que le renouveau de l'opposition passe par le renouveau de la majorité et, plus encore, du Parlement.

Les conditions d'un véritable renouvellement de l'opposition

Il semble ici nécessaire d'inverser la perspective généralement retenue : le renouveau de l'opposition ne doit pas être considéré comme la condition de la revalorisation du Parlement mais comme sa conséquence. Cette inversion de logique invite à revenir sur les raisons de l'affaiblissement parlementaire : le poids du fait majoritaire, longtemps couplé au carcan du parlementarisme rationalisé. Il s'agit là d'un constat ancien et relativement unanime, mais qui a des implications fortes sur le renouveau de l'opposition. En effet, et dans la mesure où l'opposition n'est définie qu'en double de la majorité, c'est du renouveau de la majorité que dépendra celui de l'opposition. Au-delà, et en conséquence, c'est du renouveau du Parlement que dépendra la force de l'opposition.

L'émancipation de la majorité

Le renouveau de l'opposition suppose l'émancipation de la majorité. Au-delà du poncif sur l'état de servitude dans lequel la majorité se laisse, bon gré mal gré, enfermer, se trouve un réel enjeu pour l'opposition. En effet, tout se passe comme si « l'inféodation » de la majorité au gouvernement ne pouvait susciter, de la part de la minorité, qu'un comportement systématique, radical et souvent stérile d'opposition. On pourrait presque soutenir qu'au sein de l'enceinte parlementaire

6. Carlos-Miguel Pimentel, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n° 108, *L'opposition*, 2004, p. 45, disponible sur Revue-Pouvoirs. com.

l'opposition se bat moins contre la majorité parlementaire, quasi transparente, que contre le gouvernement et, au-delà, contre un Président à bien des égards inaccessible et intouchable. D'où cette opposition exacerbée et quasi systématique qui pourrait, semble-t-il, s'atténuer si la majorité parlementaire venait à s'émanciper.

La persistance du fait majoritaire

Prenant acte de la force du fait majoritaire, la révision constitutionnelle de 2008 a, pour partie, cherché à assouplir le carcan dans lequel est enserrée la majorité et, en particulier, à gommer les aspects les plus excessifs du parlementarisme rationalisé. C'est ainsi qu'a été limité le recours à l'article 49-3, directement dirigé contre une majorité rétive ; c'est ainsi que la discussion parlementaire porte désormais sur le texte issu de la commission concernée, rendant plus difficile, pour le gouvernement, le rétablissement du texte initial et facilitant, en conséquence, les amendements parlementaires, notamment ceux issus de la majorité. On ajoutera que la majorité n'a pas hésité, elle-même, à exhiber quelques velléités d'indépendance, souhaitant « réveiller le Parlement » et mettre fin à l'ère des « députés godillots » : le Parlement deviendrait même un « hyper-Parlement », susceptible de jouer le rôle d'un véritable contre-pouvoir comme le soutenait l'ancien président du groupe UMP à l'Assemblée Jean-François Copé.

Et pourtant, les habitudes demeurent tenaces et la discipline de la majorité fermement établie à l'Assemblée [7]. Il en va ainsi des séances de questions au gouvernement durant lesquelles les questions des députés de la majorité ne servent qu'à flatter les ministres concernés, des éventuels amendements des députés aussitôt retirés à la demande du gouvernement, des propositions de loi largement commandées par l'exécutif, de la prudence des présidents des chambres dans la mise en œuvre des nouvelles prérogatives dont ils disposent. En dehors de l'enceinte parlementaire, prompts et brutaux sont les rappels à l'ordre des parlementaires qui ont osé critiquer la ligne présidentielle [8]. La situation de la majorité est, en revanche, plus confortable au Sénat, comme il en va traditionnellement dans les secondes chambres. Ainsi le pluralisme sénatorial, gage de

7. À ce sujet, cf. notamment Julie Benetti, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », art. cit.

8. Réagissant aux propos assez offensifs de Pascal Cherki, le premier secrétaire du Parti socialiste n'a pas manqué de rappeler que « ce qui est attendu aujourd'hui d'un député qui doit son élection au PS et qui a été élu dans la foulée de François Hollande, c'est d'être mobilisé derrière le président de la République », *Le Monde*, 26 mars 2013.

dialogue et de modération, est-il souvent vanté. Mais cela n'a pas empêché quelques épisodes troublants, par exemple lorsque la majorité sénatoriale a déposé et fait voter une question préalable sur le projet de loi de finances pour 2013 en nouvelle lecture, privant ainsi la seconde chambre d'un débat budgétaire.

Comment, dès lors, tenter de libérer la majorité ?
Des solutions plus ou moins radicales existent et sont défendues depuis longtemps : une nouvelle inversion du calendrier électoral, les élections législatives précédant alors les présidentielles ; l'introduction d'une dose de proportionnelle aux législatives afin d'atténuer ou de tempérer la force du fait majoritaire ; la limitation temporelle des mandats afin d'accroître l'indépendance des parlementaires. Mais sans doute peut-on aussi espérer de la place désormais accordée aux groupes minoritaires, également visés par l'article 51-1.

L'identification de ces groupes à l'Assemblée nationale repose sur un système déductif lui-même fondé sur une double négation : sont qualifiés de groupes minoritaires ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé. Le règlement du Sénat se contente, pour sa part, d'une formule plus générale et plus souple, selon laquelle tout groupe peut se déclarer minoritaire. Leur création a été facilitée par l'abaissement du seuil requis pour constituer un groupe parlementaire, aussi bien à l'Assemblée qu'au Sénat, et elle est encouragée par les droits spécifiques dont ils peuvent désormais bénéficier sur le fondement de l'article 51-1. À l'origine assez contestés en raison de leur possible appartenance à la majorité, ces groupes minoritaires peuvent précisément assouplir la brutalité du fait majoritaire et permettre, en conséquence, un positionnement moins radical des groupes d'opposition.

Les potentialités ouvertes par ces groupes minoritaires sont illustrées par la configuration actuelle, puisqu'il existe désormais trois groupes minoritaires au sein de la majorité, avec des clivages idéologiques souvent assez nets. Il en résulte une situation assez inédite où la majorité est dispersée dans quatre groupes à l'Assemblée comme au Sénat, les groupes minoritaires disposant d'un certain nombre de ressources et donc de moyens de pression sur le groupe majoritaire. Certes, pour l'heure, ces groupes restent très subordonnés à la logique majoritaire. Mais, ainsi institutionnalisés, ils disposent dorénavant d'un certain nombre de prérogatives, d'une plus grande visibilité et d'une position de bascule

véritablement stratégique[9]. En conséquence, la position du gouvernement devient plus délicate, obligé qu'il est de ne pas froisser, de composer avec ces groupes minoritaires qui peuvent négocier leur soutien tantôt à la majorité, tantôt à l'opposition. C'est réduire d'autant l'assurance, l'autoritarisme même, de la majorité et faciliter, à terme, le positionnement de l'opposition. Encore faut-il que puisse s'instaurer une véritable culture du Parlement.

La culture du Parlement

Une évidence mérite d'être rappelée : le statut de l'opposition mais aussi sa vitalité sont étroitement dépendants du rôle et de la place du Parlement, surtout lorsque, comme en France, elle y est cantonnée. Il pouvait donc sembler curieux de croire que la revalorisation du Parlement serait entraînée par le renouveau de l'opposition. C'est bien la logique inverse qui prédomine : la confiance, le respect du Parlement, pour reprendre une expression en vogue, sont une condition de la revitalisation de l'opposition.

La méconnaissance des droits du Parlement

Sur ce point, et malgré les apports de la révision constitutionnelle de 2008, les exemples ne manquent pas d'un mépris ou d'une négation du Parlement ou, et le glissement sémantique n'est pas anodin, des « droits du Parlement ».

Ainsi le recours à la procédure accélérée est-il largement dénoncé, de même que la pratique des ordonnances régulièrement condamnée. Parmi « le florilège de violations caractérisées des droits les plus fondamentaux du Parlement[10] » figurent l'oubli de séances des questions d'actualité, comme lors de la session extraordinaire ouverte le 3 juillet 2012, l'inscription à l'ordre du jour de textes non officiellement transmis au Parlement, par exemple pour la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, la pratique des amendements gouvernementaux furtifs, la pression aux fins d'enregistrer un texte ayant fait l'objet d'un accord entre les partenaires sociaux, ainsi la loi du 1er mars 2013 créant le contrat de génération, ou encore la demande d'une seconde délibération par le gouvernement, notamment lors de l'adoption du projet de loi de finances pour 2011. On pourrait objecter que ce mépris du Parlement

9. Sur ce point, cf. par exemple Samuel Le Goff, « De l'art de gérer les séances d'initiative parlementaire », blog « Les cuisines de l'assemblée », LExpress. fr, 22 mars 2013.

10. Cf. Jean-Louis Borloo et Francis Vercamer, « Le respect du Parlement : le changement, c'est pour quand ? », *Le Figaro*, 16 janvier 2013.

n'a rien de nouveau et que les violations ainsi déplorées sont, en réalité, monnaie courante. Mais le changement vient précisément de ce que ces atteintes sont dénoncées non seulement par l'opposition mais aussi, et surtout, par la majorité. Il y a là une prise de conscience de ce que le Parlement a un rôle à jouer et qu'il entend, en conséquence, l'assumer. Les prétentions de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, centrées sur la revalorisation du Parlement, n'y sont pas étrangères.

Cette prise de conscience s'accompagne de la volonté d'attraire le juge dans les conflits susceptibles de s'élever en la matière. En effet, le Conseil constitutionnel est de plus en plus systématiquement saisi de la question de savoir si les droits du Parlement ont été ou non méconnus à travers la question du respect de la procédure parlementaire. Ainsi les requérants n'hésitent-ils plus à dénoncer le recours à la procédure accélérée [11], le recours à la réserve de vote et au vote bloqué [12], l'oubli de la séance de questions au gouvernement [13], mais encore l'utilisation du temps législatif programmé [14], les décisions du président de l'assemblée concernée dans la gestion des débats en séance publique [15], l'information insuffisante de la conférence des présidents [16]… Il ne serait pas aberrant que soit, un jour, expressément portée devant le Conseil constitutionnel la question de savoir si les droits de l'opposition ont été, ou non, méconnus au cours du débat parlementaire.

11. CC, 2012-649 DC, 15 mars 2012, Loi relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, *JO*, 23 mars 2012, p. 5253, cons. 8 et 9.

12. CC, 2010-603 DC, 11 février 2010, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, *JO*, 17 février 2010, p. 2914, cons. 8 et 9.

13. Justifiant d'ailleurs la mise en garde prononcée par le Conseil constitutionnel dans la décision 2012-655 DC du 24 octobre 2012, Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, *JO*, 27 octobre 2012, p. 16704, cons. 3 : « Considérant qu'un projet ou une proposition de loi qui serait adopté au cours d'une semaine dont l'ordre du jour avait été établi en méconnaissance du dernier alinéa de l'article 48 C serait adopté selon une procédure contraire à la Constitution […] ».

14. CC, 2011-631 DC, 9 juin 2011, Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, *JO*, 17 juin 2011, p. 10306, cons. 5 à 7.

15. CC, 2010-617 DC, 9 novembre 2010, Loi portant réforme des retraites, *Rec.*, p. 310. Les requérants ont contesté la suppression des explications de vote personnelle lors de l'examen de la loi portant réforme des retraites, alors même que n'était pas pratiquée, selon eux, une stratégie d'obstruction.

16. CC, 2012-655 DC, 24 octobre 2012, Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, *JO*, 27 octobre 2012, p. 16704.

Quel contrôle du respect des droits du Parlement ?
L'ampleur du contrôle susceptible d'être exercé par le Conseil constitutionnel est limitée par la jurisprudence constante selon laquelle les règlements des assemblées n'ont pas valeur constitutionnelle et que leur éventuelle méconnaissance « ne saurait avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ». Cela étant, la constitutionnalisation croissante de la procédure parlementaire, portée notamment par la révision constitutionnelle de 2008, offre au contrôle de constitutionnalité de nouveaux points d'ancrage, par exemple s'agissant des prérogatives nouvellement dévolues à la conférence des présidents ou encore de la détermination de l'ordre du jour. Surtout, l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire, fondée sur les articles 6 de la Déclaration de 1789 et 3 de la Constitution, est devenue une norme de référence très malléable, qui permet de censurer une éventuelle méconnaissance des règlements de l'Assemblée et du Sénat [17]. Derrière cette exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire se trouvent non seulement les droits des parlementaires mais aussi les droits des groupes, voire ceux de l'opposition [18].

Cela étant, le Conseil constitutionnel semble demeurer, pour l'instant, très prudent, veillant à ne pas s'immiscer dans le jeu politique et tentant, surtout, de responsabiliser les différents acteurs. Ainsi, lors de l'examen de la loi relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, le Conseil a rejeté le grief tiré du recours abusif à l'article 45 C au motif « qu'aucune disposition constitutionnelle n'impose au gouvernement de justifier l'engagement de la procédure accélérée », non sans avoir souligné la possibilité pour les conférences des présidents de s'y opposer conjointement [19]. C'est rappeler que le Parlement dispose, s'il le souhaite, de la faculté d'empêcher le recours à cette procédure. De même, lors de l'examen de la loi relative à l'immigration, le Conseil a rejeté le grief tiré de l'insuffisance du temps législatif programmé après

17. Ce fut le cas dans la décision 2011-631 DC précitée, le Conseil constitutionnel examinant si la durée du temps législatif programmé n'était pas « manifestement disproportionnée au regard des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire » (cons. 6).

18. Intégrant le rôle de l'opposition dans les exigences de clarté et de sincérité du débat démocratique. Cf. CC, 2009-581 DC, 25 juin 2009, cons. 28-29 : le règlement de l'Assemblée avait prévu la clôture automatique de la discussion d'un article dès lors que quatre orateurs seraient intervenus ; le Conseil juge que cette clôture « pourrait avoir pour effet d'interdire aux membres d'un groupe d'opposition d'intervenir dans la discussion » et « méconnaît, par suite, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ».

19. CC, 2012-649 DC, décision précitée, cons. 3. Cela avait déjà été souligné dans la décision 2009-582 DC du 25 juin 2009, cons. 15.

avoir relevé qu'il appartient à la conférence des présidents de décider de l'octroi d'un temps de parole supplémentaire [20]. C'est, là encore, une manière d'indiquer que le contrôle de constitutionnalité ne doit pas pallier les faiblesses du jeu politique. Le Parlement, majorité et opposition rassemblées, dispose de la possibilité de faire respecter ses prérogatives. Il est bien l'acteur de son renouveau et, en conséquence, de celui de la majorité et de l'opposition.

20. CC, 2011-631 DC, décision précitée, cons. 7.

RÉSUMÉ

Malgré la constitutionnalisation de l'opposition et la reconnaissance, à son profit, de droits spécifiques, le renouveau de l'opposition n'a pas eu lieu : cette dernière n'exerce qu'avec difficulté les nouveaux pouvoirs dont elle dispose et reste cantonnée à une fonction d'obstruction. Un véritable renouvellement de l'opposition suppose à la fois l'émancipation de la majorité et l'acclimatation d'une vraie culture du Parlement.

CHRONIQUES

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Lageot [1]

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er janvier – 31 mars 2013)

Allemagne

22 janvier, 22 et 25 février 2013. **Cinquantenaire du traité de l'Élysée.** Le 21 janvier, la chancelière Merkel et le président Hollande s'entretiennent puis interviennent en direct sur Arte répondant aux questions de deux cents jeunes.

Le 22 janvier, le président Hollande rencontre le président Gauk. Une commémoration solennelle a lieu à Berlin avec Assemblée nationale et Bundestag, Sénat et Bundesrat. Un concert avec la Philharmonie de Berlin clôt la journée.

Rien de concret ne résulte de cette commémoration. Deux déclarations seulement sont approuvées, sans grand contenu.

9 février 2013. **Plagiat.** La liste des ministres docteurs et plagiaires s'allonge en Europe. La ministre de l'Éducation et des Sciences, également en charge de la Recherche, Annette Schavan, 57 ans, démissionne. Le 5 février, l'Université de Düsseldorf lui avait retiré son titre de docteur en philosophie pour avoir « systématiquement et délibérément » triché dans la rédaction de sa thèse. Déjà en 2011, l'Université de Bayreuth avait retiré son doctorat au ministre de la Défense, Karl Theodor von und zu Guttenberg, étoile montante de la CSU, qui avait été contraint à la démission. Pourtant, l'Université de Bayreuth lui avait accordé le titre de docteur avec les félicitations spéciales du jury. Récemment, une eurodéputée libérale, Silvana Koch-Mehrin, a dû renoncer à sa fonction de vice-présidente du Parlement européen. Johanna Wanka, 61 ans, ancienne ministre de la Culture du Brandebourg de 2000 à 2009 et ministre des Sciences et de la Culture de Basse-Saxe depuis avril 2010, est la nouvelle ministre. Il faut souhaiter que son doctorat en mathématiques ne souffre aucune ambiguïté.

1. Université de Poitiers et CNRS – FRE 3500 CECOJI.

19 février 2013. **Homosexualité.** La Cour constitutionnelle juge inconstitutionnelle l'interdiction faite à un homosexuel d'adopter l'enfant de son partenaire. (BVG, 19 février 2013, 1 BvL 1/11 et 1 BvR 3247/09, Frau DrK.-W.) Le même jour, la CEDH rendait un arrêt similaire. (CEDH, Grande Chambre, 19010/07, 19 février 2013, X. c/ Autriche.)

Arabie saoudite

11 janvier 2013. **Femmes.** Le 11 janvier, le roi Abdallah nomme trente Saoudiennes, universitaires et militantes de la société civile, au Conseil consultatif qui comprend cent cinquante membres. C'est une révolution ! Mais la mixité a ses limites. Ces femmes auront une entrée indépendante et une section de l'hémicycle leur sera réservée.

Autriche

20 janvier 2013. **Conscription.** Le débat sur le référendum relatif à la conscription divise les partenaires de la grande coalition. De façon assez curieuse, les sociaux-démocrates sont favorables à une armée de métier pour des raisons économiques alors que les conservateurs sont pour la conscription. Les Autrichiens se prononcent à 59,8 % pour le maintien de la conscription. C'est un échec pour le chancelier social-démocrate Werner Faymann qui « prend acte du résultat » qu'il « faut respecter », de son ministre de la Défense, Norbert Darabos et des Verts, ainsi que pour la presse populaire favorable à une armée de métier.

Seul le Land de Vienne a voté pour la suppression du service militaire. Il est vrai que c'est le maire de Vienne, Michael Häupl, SPÖ (Parti social-démocrate d'Autriche), qui avait lancé l'idée du référendum.

Norbert Darabos, 49 ans, SPÖ, ministre de la Défense depuis le 11 janvier 2007, démissionne de son poste pour devenir coordinateur fédéral du SPÖ. Gerald Klug, 45 ans, lui succède le 11 mars. On peut penser que c'est une conséquence du référendum.

Brésil

26 mars 2013. **Droit du travail.** À l'unanimité, les sénateurs approuvent une révision constitutionnelle, dite loi Benedita da Silva (première sénatrice noire du Brésil, aujourd'hui députée du Parti du travail), permettant aux employés de maison de bénéficier des mêmes règles du droit du travail que les autres professions. Pour certains, c'est « la seconde abolition de l'esclavage ». Le texte prévoit le non-dépassement des huit heures de travail par jour, un maximum de quarante-quatre heures par semaine. Avec 6,1 millions d'employées de maison, soit 15 % des femmes actives, la profession est la troisième occupation féminine du pays.

Bulgarie

6, 18 et 20 février, 12 mars 2013. **Gouvernement.** Le 18 février, le ministre des Finances, Siméon Djankov, est révoqué en raison des manifestations déclenchées par la hausse brutale des factures d'électricité et remplacé par Tomislav Donchev. Le 20 février, tout le gouvernement du Premier ministre Boïko Borissov, GERB (Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie), en fonction depuis le 27 juillet 2009, démissionne après dix jours de manifestations contre la pauvreté marquées par des immolations. Fin mars, on compte sept immolations. Le Parlement entérine la démission le 21 février par 209 voix

contre 5 et 1 abstention. Des élections anticipées auront lieu le 12 mai mais les manifestations continuent.

Le 12 mars, Marin Raïkov, 52 ans, ancien vice-ministre des Affaires étrangères de 1998 à 2001, ambassadeur en France de 2001 à 2005 et depuis 2010, est nommé à la tête d'un gouvernement intérimaire de techniciens dont le mandat va jusqu'aux élections anticipées du 12 mai. Il assume aussi le mandat de ministre des Affaires étrangères. Todor Tagarev est ministre de la Défense, Petya Parvanova ministre de l'Intérieur et Kalin Hristov ministre des Finances.

Centrafricaine (République)

24 mars 2013. **Rébellion.** Le mouvement rebelle du Séléka suspend son offensive vers Bangui le 2 janvier. Le 9 janvier, des pourparlers de paix sont engagés à Libreville où le président Bozizé arrive le 10. Un accord de sortie de crise est signé le 11 janvier qui prévoit un cessez-le-feu, le maintien du président Bozizé au pouvoir et la formation d'un cabinet d'union nationale ainsi que des élections dans les douze mois.

Le 12 janvier, le président Bozizé met fin aux fonctions du Premier ministre Faustin Archange Touadéra, 56 ans, en fonction depuis le 22 janvier 2008. Le 17 janvier, Nicolas Tiangaye, 57 ans, avocat, devient Premier ministre et ministre des Finances.

Le 24 mars, le mouvement Séléka s'empare de Bangui. Le président Bozizé, 67 ans, au pouvoir depuis le 15 mars 2006, s'enfuit et Michel Djotodia, 64 ans, se proclame président. Des pillages ont lieu à Bangui. Lors de la prise de la ville, 13 militaires sud-africains ont été tués. L'Union africaine suspend la participation de la RCA à l'organisation.

Le mouvement Séléka regroupe l'Union des forces démocratiques pour le rassemblement, la Convention des patriotes pour la justice et la paix, le Front démocratique du peuple centrafricain et la Convention patriotique du salut du Kodro. Le chef de la rébellion Séléka suspend les institutions. Il légiférera par ordonnances pendant trois ans. Michel Djotodia reconduit Nicolas Tiangaye comme chef de gouvernement. Le 31 mars, celui-ci forme un gouvernement d'union nationale comprenant trente-quatre membres dont neuf membres de la coalition Séléka, huit de l'ancienne opposition et un ex-proche du président Bozizé, ainsi que seize membres issus de la société civile.

Chine

5 mars 2012. **Assemblée nationale populaire.** La session plénière de l'Assemblée nationale populaire de Chine s'ouvre à Pékin en présence de 2 987 délégués du Parlement, dans le Palais du Peuple sur la place Tiananmen. Elle dure dix jours. Elle avalise les mesures déjà décidées par le parti et, notamment, élit Xi Jinping, 59 ans, président de la République le 14 mars pour un mandat de cinq ans, par 2 952 voix contre 1. Xi Jinping impose son candidat à la vice-présidence, Li Yuanchao, 62 ans, considéré comme réformateur au lieu de Liu Yunshan, proche de Jiang Zemin qui était le candidat pressenti. Le 15 mars, le vice-Premier ministre Li Keqiang, 58 ans, est désigné chef du gouvernement par 2 940 voix contre 3. Il affiche des options nettement libérales. Un nouveau gouvernement est approuvé le 16 mars avec Wang Yi, 60 ans, aux Affaires étrangères, Chang Wanquan, 64 ans, à la Défense et Lou Jiwei, 63 ans, aux Finances.

Égypte

25 janvier-31 mars 2013. **Crise.** Des manifestations ont lieu pour commémorer le deuxième anniversaire de la révolution. Le 26 janvier, le procès des supporteurs de football dégénère en émeutes qui font au moins trente-sept morts dans le week-end. C'est la réaction au verdict qui a condamné à mort vingt et une personnes pour avoir pris part aux violences contre les supporteurs de l'équipe de football d'Al-Ahly du Caire dont soixante-quatorze avaient péri le 2 février 2012 dans le stade de football de Port-Saïd. L'état d'urgence est décrété le 27 janvier dans trois villes du canal de Suez.

La popularité du président Morsi s'effondre. La principale coalition de l'opposition rejette son appel à un dialogue national. Le 29 janvier, l'armée met en garde contre un « effondrement de l'État ».

À l'initiative de l'Université d'Al-Azhar, plusieurs partis politiques se réunissent pour trouver une issue à la crise. Le Parti de la liberté et de la justice, branche politique des Frères musulmans, auquel appartient le président Morsi, et le Front du salut national représenté par Mohamed el-Baradei signent un texte commun dénonçant la violence. Certains groupes révolutionnaires rejettent ce texte.

La Haute Cour constitutionnelle se prononce le 3 mars sur la légalité du Conseil de la Choura et celle de l'Assemblée constituante.

Le 6 mars, le tribunal administratif du Caire ordonne l'annulation des élections législatives prévues le 22 avril estimant que la Constitution n'avait pas été respectée, la loi électorale n'ayant pas été définitivement approuvée. La présidence entend faire appel. Les élections pourraient avoir lieu en octobre.

Le 27 mars, la cour d'appel du Caire ordonne l'annulation du limogeage en novembre 2012 de l'ancien procureur général Abdel Meguid Mahmoud par le président Morsi et ordonne qu'il retrouve son poste.

Espagne

23 janvier 2013. **Catalogne.** Les nationalistes de CIU et les indépendantistes de l'ERC présentent une résolution souverainiste commune sur une déclaration de souveraineté. Elle est approuvée par 85 voix contre 41 et 2 abstentions. Le texte a été voté par CIU et l'ERC, et rejeté par le PP (Parti populaire, droite) et le PSOE (parti socialiste espagnol). Il reconnaît « le caractère de sujet politique et juridique souverain » du peuple de Catalogne en raison d'une « légitimité démocratique » et « historique ». C'est une première étape avant un référendum en 2014 sur l'indépendance auquel Madrid est pleinement hostile.

Une crise éclate entre le PSOE et le Parti des socialistes de Catalogne (PSC) le 26 février au Congrès des députés. Tous les élus PSC, sauf l'ancienne candidate à la direction, Carme Chacon, votent pour une résolution des nationalistes catalans en faveur du droit à l'autodétermination alors que le PSOE avait décidé de voter contre. C'est la première rupture de la discipline de vote des socialistes.

Le gouvernement décide de saisir le tribunal constitutionnel le 1er mars de la résolution de janvier.

États-Unis

7 janvier-18 mars 2013. **Cabinet.** Le 7 janvier, Chuck Hagel, 66 ans, ancien marine, sénateur républicain du Nebraska de 1997 à 2009, est proposé comme secrétaire à la Défense. C'est le premier vétéran du Vietnam à ce poste. Il est auditionné

le 31 janvier par le Sénat. Son audition est très difficile car il est considéré comme trop mesuré à l'égard d'Israël. Le 14 février, 2 voix lui manquent au Sénat pour atteindre les 60 nécessaires. Un autre vote a lieu le 26 février. Cette fois-ci, il est confirmé par 58 voix contre 41 et prête serment le lendemain.

Le 10 janvier, Barack Obama choisit Jacob (Jack) Lew, 57 ans, secrétaire général de la Maison Blanche depuis le 27 janvier 2012, comme secrétaire au Trésor pour succéder à Timothy Geithner, 51 ans, en fonction depuis le 26 janvier 2009. Jack Lew avait été directeur du bureau du budget de la Maison Blanche sous Bill Clinton. La démission de Timothy Geithner prend effet le 25 janvier et Neal Wolin, 51 ans, assume l'intérim le lendemain. La désignation de Jack Lew est approuvée par le Sénat par 71 voix contre 26 le 28 février. Le 29 janvier, le Sénat confirme John Kerry, 69 ans, comme secrétaire d'État par 94 voix contre 3. Il entre en fonction le 1er février. On s'interroge sur l'avenir politique d'Hillary Clinton, 65 ans, à ce poste depuis le 21 janvier 2009.

7 janvier-28 mars 2013. CIA. Barack Obama propose son conseiller antiterrorisme, John Brennan, 57 ans, à la tête de la CIA. C'est un spécialiste du Proche-Orient. Il défend l'usage des drones lors de son audition par le Sénat. Il promet la transparence. La nomination est approuvée par la Commission du renseignement le 5 mars par 12 voix contre 3. Afin d'empêcher la confirmation de John Brennan, le sénateur républicain Rand Paul a eu recours aux méthodes classiques du *filibustering* en tenant un discours pendant douze heures et cinquante-deux minutes le 6 mars.

Le Sénat confirme John Brennan le 7 mars par 63 voix contre 34 et celui-ci entre en fonction le 8 mars. La succession de David Petraeus, contraint à la démission en raison d'une affaire extraconjugale, trouve enfin son épilogue.

8 janvier, 19 février et 15 mars 2013. **Peine de mort.** La Cour suprême refuse à l'unanimité que les condamnés à mort souffrant de troubles mentaux puissent bénéficier systématiquement de sursis pour contester leur peine devant les tribunaux, estimant que les avocats sont « tout à fait capables » de défendre leurs clients sans leur aide. (8 janvier 2013, 10-930, Ryan, Director, Arizona Department of Corrections v. Valencia Gonzales.)

Sept mois après la suspension in extremis de l'exécution, Warren Hill, Afro-Américain, 52 ans, ayant passé vingt et un ans dans le couloir de la mort, souffrant de troubles mentaux et condamné à mort pour avoir assassiné son codétenu alors qu'il purgeait une peine de perpétuité pour avoir tué son amie, devait être exécuté le 19 février. L'exécution est à nouveau suspendue in extremis sur la base d'un diagnostic médical unanime montrant son retard intellectuel.

Par 82 voix contre 56, les députés du Maryland adoptent, le 15 mars, un projet de loi en faveur de l'abolition de la peine de mort dans cet État. Le Maryland devient ainsi le dix-huitième État des États-Unis à abolir la peine de mort.

20-21 janvier 2013. **Président.** Barack Obama est formellement investi le 20 janvier dans le Salon bleu de la Maison Blanche et le lendemain il prête serment en public devant le Chief Justice Roberts sur les bibles de Lincoln et Martin Luther King. Son discours a duré dix-neuf minutes. Le public est moins nombreux qu'il y a quatre ans. Barack Obama met l'accent sur la solidarité.

Grande-Bretagne

15 janvier 2013. **Monarchie.** Grâce au juriste John Kirkhope et à son obstination pour obtenir l'accès aux documents, on en sait plus sur les compétences de la Reine. La justice a contraint à ces révélations exposées dans *The Guardian* du 15 janvier. La Reine a opposé son veto à un projet de loi de 1999 transférant le pouvoir d'autoriser des frappes militaires en Irak de la Reine au Parlement. Il s'agit de l'un des trente-neuf textes qui ont été soumis à la Reine pour approbation. Le porte-parole de Buckingham a déclaré que « c'est une convention établie de longue date que le consentement de la Reine soit demandé par le Parlement sur les projets qui affectent les intérêts de la couronne. La souveraine n'a refusé son consentement à aucun projet de loi à moins d'y être invitée par des ministres ».

5 février 2013. **Mariage.** Les députés approuvent le 5 février par 400 voix contre 175 un projet de loi autorisant le mariage entre personnes du même sexe. Plus de la moitié des députés conservateurs n'ont pas suivi le Premier ministre favorable au projet.

Hongrie

4 janvier 2013. **Loi électorale.** Le Premier ministre subit un nouvel échec à propos de la loi électorale devant la Cour constitutionnelle. Après avoir invalidé un certain nombre de points pour des raisons formelles le 28 décembre 2012, la Cour invalide en partie le texte, notamment la disposition relative à l'obligation de s'enregistrer au plus tard deux semaines avant le scrutin. Cette loi électorale était l'un des instruments pour le gouvernement pour se maintenir au pouvoir.

11 mars 2013. **Révision constitutionnelle.** Le Parlement hongrois adopte par 265 voix contre 11 et 33 abstentions, les socialistes boycottant le vote, une série d'amendements constitutionnels qui entraînent une forte tension entre la Hongrie et les organisations européennes, Conseil de l'Europe et Union européenne.

C'est le quatrième amendement, un amendement-fleuve de quinze pages soit près du tiers de la Constitution, adopté sur la nouvelle Constitution entrée en vigueur le 1er janvier 2012. Les pouvoirs de la Cour constitutionnelle sont fortement réduits. La Cour constitutionnelle ne pourra plus se référer à sa jurisprudence antérieure au 1er janvier 2012 et devra statuer sur la forme et non plus sur le fond. D'autres modifications donnent une base constitutionnelle à des projets de loi controversés et jugés anticonstitutionnels, dont la définition de la famille, la remise en cause de la liberté de religion et de la séparation de l'Église et de l'État, l'abolition de l'autonomie financière des universités.

Israël

22 janvier 2013. **Élections législatives.** Trente-quatre listes sont en présence aux élections anticipées.

Benyamin Netanyahou sort affaibli du scrutin et la percée du parti centriste dirigé par Yesh Atid, ancienne vedette de la télévision, ancien mannequin et écrivain, est la grande surprise montrant l'impact de la crise sociale. Alors qu'on imaginait un glissement encore plus à droite de la Knesset, les forces sont équilibrées : chacun des deux blocs (droite et religieux d'une part, centre et gauche si on y intègre les partis arabes d'autre part) a soixante députés. Cependant, il y a toujours un déclin de la gauche. La participation des Arabes israéliens a

été supérieure à 50 % mais ils sont exclus de toute coalition gouvernementale.
Benyamin Netanyahou est chargé de former le gouvernement le 2 février. Les négociations sont difficiles. L'ex-ministre des Affaires étrangères Tzipi Livni, 54 ans, parti centriste Hatnouah (Le mouvement), ancienne dirigeante du parti Kadima, devrait être en charge de la justice et des négociations de paix avec les Palestiniens. Elle a l'expérience des négociations.
Un accord est conclu le 13 mars entre Benyamin Netanyahou et son partenaire laïc Yaïr Lapid. La Maison juive (parti nationaliste religieux) signe un accord le 14 mars pour entrer au gouvernement. Le Likoud et Israël Beitenou, formation ultranationaliste d'Avigdor Lieberman, comptent dix ministres contre autant à Yesh Atid, Habayit Hayehoudi et Hatnouah. Du fait de la présence du parti centriste, les deux formations ultra-orthodoxes, Shass et Judaïsme unifié de la Torah, sont absentes. C'est la première fois depuis dix ans.
Le nouveau gouvernement est approuvé par la Knesset le 18 mars par 68 voix contre 48 et 4 abstentions. Benyamin Netanyahou a le portefeuille des Affaires étrangères et son parti détient les ministères régaliens avec Moshe Yaalon à la Défense et Gideon Saar à l'Intérieur. Yair Lapid est aux Finances.

Élections législatives en Israël

Inscrits	5 656 705
Votants	3 833 646
Participation	67,8 %
Blancs et nuls	40 904
Suffrages exprimés	3 792 742

Partis	*voix*	*%*	*sièges*
Likoud Beitenu (droite et extrême droite)	885 163	23,3	31 (-11)
Yesh Atid (centre laïc)	543 458	14,3	19 (+19)
Parti travailliste d'Israël	432 118	11,4	15 (+2)
Habayit Hayehudi (Le Foyer juif) (extrême droite religieuse)	345 985	9,1	12 (+5)
Shas (orthodoxes sépharades)	331 868	8,8	11 (=)
Judaïsme unifié de la Torah (orthodoxes ashkénazes)	195 892	5,2	7 (+2)
Hatenua (centre)	189 167	5,0	6 (+6)
Meretz (gauche)	172 403	4,5	6 (+3)
Liste arabe unie	138 450	3,7	4 (=)
Hadash (communiste)	113 439	3,0	4 (=)
Assemblée démocratique nationale (Balad) (arabe laïc)	97 030	2,6	3 (=)
Kadima (centre)	78 974	2,1	2 (-26)
Otzma Leyisrael	66 775	1,8	0
Am Shalem	45 690	1,2	0
Feuille verte-Liste libérale	43 734	1,2	0
Autres	112 596	3,0	0

Italie

24-25 février 2012. **Élections législatives.** En prévision des élections, Silvio Berlusconi signe le 7 janvier un accord électoral avec la Ligue du Nord et s'affirme « leader de la coalition ». Il renonce à être candidat à la présidence du Conseil. Il propose de restituer aux contribuables les montants versés en 2012 pour l'IMU, taxe d'habitation impopulaire, soit 8 milliards d'euros.

La coalition Italie Bien commun dirigée par Pier Luigi Bersani réunit le Parti démocratique (PD), Gauche, écologie, liberté (SEL), le Parti populaire du Tyrol du Sud (SVP) et le Parti socialiste (PS).

Mario Monti fait campagne à la tête de « Choix civique avec Mario Monti pour l'Italie » qui réunit uniquement des membres de la société civile. Il formera une coalition centriste avec les démocrates chrétiens de l'UDC et Futur et Liberté de Gianfranco Fini.

Chef de file de la liste Révolution civile, le procureur Antonio Ingroia veut confisquer les capitaux de la mafia.

Le fondateur de Fare per fermare il declino (Agir pour arrêter le déclin), Oscar Giannino, 52 ans, doit renoncer à la présidence de sa formation car il s'est attribué des titres universitaires d'une université américaine qu'il n'avait pas. Cela va permettre à Silvio Berlusconi d'écarter un rival libéral qui pourrait le priver des voix nécessaires pour l'emporter aux sénatoriales en Lombardie.

La coalition de Bersani l'emporte avec 29,6 % à la Chambre des députés obtenant 345 des 630 sièges en raison du bonus accordé au vainqueur (le PD a 25,5 % et 297 sièges), devançant de peu la coalition de Berlusconi qui atteint 29,8 % et a 125 sièges (dont 21,6 % pour le Peuple de la liberté et 98 sièges). Mais le résultat marquant est celui du mouvement Cinque Stelle (Cinq étoiles) de l'humoriste provocateur Beppe Grillo qui a le quart des suffrages avec 25,1 % des voix et 109 élus. La coalition du Premier ministre sortant, Mario Monti, connaît un grave échec avec seulement 10,8 % et 47 sièges.

La coalition Révolution civile menée par Ingroia et réunissant Italie des valeurs (IDV), le Parti de la refondation communiste (PRC), le Parti des communistes italiens (PDCI) et la Fédération des Verts n'atteint pas le seuil de 10 % pour une représentation. Il y a trois députés indépendants des Italiens de l'étranger et un député valdôtain.

La participation a été de 72,2 % mais l'abstention a progressé de six points dans un pays où le vote n'est plus obligatoire depuis 1993.

La difficulté vient du Sénat où la coalition de gauche n'obtient pas la majorité absolue en raison d'un mode de scrutin différent et régionalisé. La coalition de Bersani obtient 31,6 % des voix et 123 élus sur 315 (incluant le PD avec 27,4 % et 109 élus). La coalition de Berlusconi le talonne avec 30,3 % et 117 élus (dont 22,1 % pour le Peuple de la liberté avec 98 élus). Le scrutin est moins favorable pour Grillo dont Cinque Stelle recueille 23,8 % et 54 élus, Monti n'ayant que 9,4 % et 19 élus.

Il y a un sénateur du Val d'Aoste et un sénateur indépendant des Italiens de l'étranger.

La participation a été de 72,1 %.

Cette montée populiste traduit une opposition généralisée à l'Union européenne et à ses politiques d'austérité. C'est aussi un avertissement à Berlin. Pourtant, il faut nuancer car le parti le plus hostile à l'UE, la Ligue du Nord, obtient une sévère défaite n'ayant plus que 35 élus contre 85 récemment. C'est

la Toscane qui semble la plus rétive au populisme.

Le 27 février, Beppe Grillo, dont le principal inspirateur est Gianroberto Casaleggio, refuse un accord avec Pier Luigi Bersani. Le 16 mars, Laura Boldrini, 51 ans, SEL, militante des droits de l'homme, est élue présidente de la Chambre des députés avec 327 voix – 310 étaient nécessaires – et est la troisième femme à occuper cette fonction; Pietro Grasso, 67 ans, ancien procureur anti-mafia, PD, est élu président du Sénat avec 137 voix. Au Sénat, il semble qu'une dizaine de sénateurs du Cinque Stelle ait voté pour Grasso alors que Grillo avait donné ordre de ne soutenir aucun candidat.

Le 22 mars, le président Napolitano demande à Pier Luigi Bersani de former un gouvernement. Il doit faire face à l'opposition de Beppe Grillo. Le 28 mars, Bersani est dans l'impasse, les populistes de Grillo refusent d'entrer dans un gouvernement et le leader de la gauche refuse une alliance avec Berlusconi. Afin de sortir de la crise, le président Napolitano demande à Mario Monti de rester en fonction pour expédier les affaires courantes et il nomme dix « sages » pour chercher une solution à l'impasse.

*Chambre des députés**

Inscrits	50 399 841
Votants	36 375 530
Participation	69,4 %
Blancs et nuls	1 390 679
Suffrages exprimés	34 984 851

Partis	*voix*	*%*	*sièges*
Pier Luigi Bersani	10 353 275	29,6	345
- Parti démocratique	8 932 615	25,5	297
- Gauche, écologie, liberté	1 106 784	3,2	37
- Centre démocratique	167 072	0,5	6
- Parti populaire du Tyrol du Sud (SVP)	146 804	0,4	5
Silvio Berlusconi	10 068 674	28,8	125
- Peuple de la liberté	7 478 796	21,4	98
- Ligue du Nord	1 390 014	4,0	18
- Frères d'Italie	665 830	1,9	9
- La Droite	219 769	0,6	0
- Grand Sud-MPA	148 552	0,4	0
- Modérés italiens en révolution	81 984	0,2	0
- Parti des retraités	54 854	0,2	0
- Autres (Silvio Berlusconi)	28 875	0,1	0
Cinque Stelle	8 784 499	25,1	109
Mario Monti	3 772 281	10,8	47
- Scelta Civica-Avec Monti pour l'Italie	3 004 739	8,6	39
- Union du centre	608 210	1,7	8
- Futur et Liberté	159 332	0,5	0

Révolution civile	781 098	2,2	0
Fare per fermare il declino	390 916	1,1	0
Mouvement associatif des Italiens à l'étranger	140 473	0,4	2
Union sud-américaine des émigrants italiens	44 024	0,1	1
Autres	649 611	1,9	0

* Ces résultats ne tiennent pas compte du Val d'Aoste. Stella Alpina grâce au soutien de l'Union valdôtaine a eu un député.

*Sénat**

Inscrits	42 420 325
Votants	32 761 271
Participation	69,4 %
Blancs et nuls	1 248 567
Suffrages exprimés	31 512 704

Partis	*voix*	*%*	*sièges*
Silvio Berlusconi	9 541 946	30,3	116
- Peuple de la liberté	6 965 639	22,1	98
- Ligue du Nord	1 328 555	4,2	17
- Grand Sud	122 100	0,4	1
- Frères d'Italie	590 083	1,9	0
- La Droite	221 114	0,7	0
- Parti des retraités	123 457	0,4	0
- Modérés italiens en révolution	69 649	0,2	0
- MPA-Parti des Siciliens	48 618	0,2	0
- Autres (Silvio Berlusconi)	72 731	0,2	0
Pier Luigi Bersani	9 961 203	31,6	117
- Parti démocratique	8 674 893	27,5	109
- Gauche, écologie, liberté	912 308	2,9	7
- Le Mégaphone-Lista Crocetta	138 581	0,4	1
- Centre démocratique	163 375	0,5	0
- Parti socialiste italien	57 688	0,2	0
- Autres (Pier Luigi Bersani)	14 358	0,0	0
Cinque Stelle	7 375 412	23,4	54
Avec Monti pour l'Italie	2 974 888	9,4	19
Révolution civile	564 129	1,8	0
Fare per fermare il declino	286 288	0,9	0
Mouvement associatif des Italiens à l'étranger	120 290	0,4	1
Union sud-américaine des émigrants italiens	38 223	0,1	0
Autres	650 325	2,2	0

* Ces résultats n'incluent pas le Val d'Aoste et le Trentin-Haut-Adige (Tyrol du Sud). La coalition Vallée d'Aoste-Autonomie, progrès, fédéralisme a eu le siège du Val d'Aoste. Dans le Trentin-Haut-Adige, la coalition Parti démocratique-Parti populaire sud-tyrolien a eu six sièges et la coalition Peuple de la liberté-Ligue du Nord un siège.

Mali

Janvier-mars 2013. **Intervention française.** Le 10 janvier, mille deux cents combattants islamistes s'emparent de Konna et menacent de poursuivre vers le sud. Le président par intérim Dioncounda Traoré demande « l'aide militaire de la France » dans des lettres adressées au secrétaire général de l'ONU et au président Hollande. L'ONU demande « un déploiement rapide » de la force internationale.

Le 11 janvier, François Hollande annonce l'appui militaire de la France. L'armée française intervient à Konna et, avec les militaires maliens et tchadiens, commence la reconquête du nord du pays. Des frappes visent les groupes islamistes. Un pilote français, une dizaine de militaires maliens, une centaine de rebelles et des civils sont tués. L'intervention, dite opération Serval, réunit un consensus politique en France. Les rares voix discordantes sont celles de Valéry Giscard d'Estaing et Dominique de Villepin. Bamako décrète l'état d'urgence. Le président Hollande déclare que la France n'a pas vocation « à rester au Mali ».

Konna est reprise le 12 janvier. Le Niger, le Burkina Faso, le Sénégal, le Bénin, le Togo et le Nigeria décident d'envoyer des troupes. L'Union européenne montre son incapacité.

Le 14 janvier, l'intervention française reçoit le soutien unanime du Conseil de sécurité de l'ONU.

Le 16 janvier, un groupe d'Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI) attaque la base pétrolière d'In Amenas dans le Sud algérien à la frontière libyenne. Quarante et un Occidentaux et cent cinquante travailleurs locaux sont pris en otages. L'armée algérienne lance l'assaut le 17 janvier, refusant toute négociation. La prise d'otages a été organisée par Mokhtar Belmokhtar, ex-chef d'AQMI, qui après avoir été destitué par cette organisation a créé sa propre katiba, les Signataires par le sang. La prise d'otages est terminée le 20 janvier. Le bilan est lourd. Au moins cinquante-cinq personnes dont vingt-trois otages ont été tuées.

Après avoir lancé le 15 janvier l'appel à un « cessez-le-feu immédiat », l'Organisation de la conférence islamique apporte son soutien le lendemain à l'intervention française. La France a également le soutien de la Syrie.

Le 17 janvier, les ministres européens des Affaires étrangères acceptent l'envoi d'une mission européenne au Mali (« EUTM Mali ») qui doit assurer la formation militaire des forces maliennes. Elle sera commandée par le général français François Lecointre. Pourtant, l'aide des Européens est des plus réduites.

Le 26 janvier, la France lance une offensive éclair et libère Léré et Gao, plus grande ville du nord du Mali. Le lendemain, la France bombarde des positions islamistes à Kidal.

Le 28 janvier, les soldats français et maliens prennent le contrôle des accès et de l'aéroport de Tombouctou, puis entrent dans la ville sans être accrochés.

Le 2 février, François Hollande effectue une visite éclair au Mali. Il se montre très prudent, évitant tout triomphalisme.

Le 5 février se tient à Bruxelles une réunion du Groupe international de soutien et de suivi sur la situation au Mali organisée par l'Union africaine, la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) et l'ONU.

Un attentat-suicide est commis le 8 février à Gao à un poste de l'armée malienne. C'est la première attaque de ce genre. Il est revendiqué par le MUJAO

(Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest). Un autre attentat-suicide a lieu le lendemain.

Au 20 février, plus de cinq mille soldats africains (togolais, sénégalais, béninois, ghanéens et tchadiens) sont déployés sur le sol malien.

La question des exactions apparaît. Des militaires maliens accusés d'avoir « manqué de tact dans certaines situations » sont rappelés du nord du Mali. Le 12 mars, l'ONU accuse des soldats de violences.

Le 28 février, la télévision algérienne Ennahar TV annonce la mort d'Abou Zeid (Mohamed Ghadir), 46 ans, chef d'AQMI, principal instigateur de l'enlèvement de trente-deux touristes européens en 2003 et responsable de la mort du Français Michel Germaneau en 2010. Le président tchadien Idriss Déby confirme la mort d'Abou Zeid le 1er mars. La France confirme le 23 mars « de manière certaine ».

La mort de Mokhtar Belmokhtar, Algérien, dissident d'AQMI qui avait revendiqué la prise d'otages du site gazier d'In Amenas est également annoncée le 21 mars par les Tchadiens. Là encore, la France se refuse à confirmer à la fois pour ne pas se mettre en avant, privilégier les Tchadiens qui paient un lourd tribut avec vingt-six morts à la lutte et ne pas mettre en danger la situation des otages. En outre, aucune confirmation n'est donnée de sa mort.

Début mars, une bataille décisive a lieu dans l'Adrar des Ifoghas. Le 6 mars, le président Hollande annonce une réduction des effectifs dès avril.

Deux mois après le début de la guerre, le bilan humain du côté des forces africaines est de soixante-trois Maliens tués, ainsi qu'au moins vingt-six Tchadiens, deux Togolais et un Burkinabé. Cinq soldats français sont morts.

Le 28 mars, le président Hollande affirme qu'il sera « intraitable » sur le calendrier d'élections en juillet.

Pays-Bas

28 janvier 2013. **Reine.** La reine Beatrix annonce, après trente-trois ans de règne depuis le 30 avril 1980, son abdication qui sera effective le 30 avril. La Reine a eu 75 ans le 30 janvier. Le prince Willem-Alexander, 45 ans, lui succédera. C'est le premier roi depuis Guillaume III décédé en 1890. On avait pourtant douté de la volonté de Beatrix de suivre la voie de sa mère et de sa grand-mère en abdiquant.

Portugal

Janvier-mars 2013. **Règle d'or.** L'opposition ainsi que le président de la République ont saisi la Cour constitutionnelle sur le projet de budget dont le président Aníbal Cavaco Silva, pourtant issu du même parti que le Premier ministre, Pedro Passos Coelho, le PSD, parti social-démocrate de centre droit, conteste l'équité de certaines dispositions. Un recours a également été formé par quarante députés du Parti socialiste.

Le 8 février, le Parlement adopte en première lecture la « règle d'or » d'équilibre des finances publiques avec les voix des députés de centre droit et de l'opposition socialiste. Les socialistes ont justifié leur vote en affirmant que ces règles faisaient partie de leur « engagement européen ».

Syrie

Janvier-mars 2013. **Guerre civile.** Selon un bilan de l'ONU publié le 2 janvier, plus de soixante mille personnes ont été tuées depuis mars 2011. Les premiers

missiles Patriot sol-air de l'OTAN arrivent en Turquie le 4 janvier.

Le 6 janvier, Bachar al-Assad prononce son premier discours public depuis sept mois et propose une « solution politique » mais entend rester au pouvoir. Son plan prévoit trois étapes : arrêt du financement des « terroristes » par les pays armants, fin des « opérations terroristes » et donc fin des opérations de l'armée syrienne ; puis conférence de dialogue national sous l'égide du gouvernement pour élaborer une charte nationale soumise à référendum suivi d'élections législatives ; enfin, nouveau gouvernement élargi de toutes les composantes de la société convoquant une conférence nationale de réconciliation, décrétant une amnistie générale et reconstruisant les infrastructures. Ce plan s'inspire de celui adopté le 30 juin par le Groupe d'action sur la Syrie à Genève.

Est-ce un infléchissement de la Russie ? Le 27 janvier, le Premier ministre Medvedev estime que le président al-Assad a commis une « erreur peut-être fatale » en retardant les réformes demandées par l'opposition et que « ses chances de maintien au pouvoir s'amenuisent de jour en jour ».

Le 29 janvier, Lakhdar Brahimi remet son rapport sur sa mission au Conseil de sécurité. Il demande plus de pressions de la part de l'ONU et estime que Bachar Al-Assad a perdu sa légitimité.

Le 30 janvier, le chef de la Coalition de l'opposition syrienne, Ahmed Moaz al-Khatib, personnalité indépendante, ancien imam de la mosquée des Omeyyades de Damas, considéré comme hostile aux groupes djihadistes, surprend en déclarant être prêt à dialoguer sous conditions avec des représentants du régime. Cette initiative contestée est avalisée par le bureau politique le 15 février au Caire.

Le conflit déborde sur les territoires israéliens occupés. Le 6 mars, des combattants syriens capturent une vingtaine d'observateurs philippins de l'ONU sur le Golan. Ils sont libérés le 10 mars.

Le 14 mars, la France se dit prête à « prendre ses responsabilités » et à livrer des armes à l'opposition syrienne si elle ne parvient pas à convaincre ses partenaires européens. Le Royaume-Uni est sur la même ligne. Le 28 mars, le président Hollande nuance son engagement affirmant que les livraisons ne pourront se faire qu'à des opposants « légitimes et coupés de toute entreprise terroriste ».

Du 18 au 20 mars, la Coalition d'opposition syrienne se réunit à Istanbul pour désigner un Premier ministre de transition. Ghassan Hitto, citoyen américain d'origine kurde, Frère musulman, est nommé Premier ministre par intérim, par 35 voix contre 32 à Assad Mustafa. Mais l'opposition syrienne a bien des difficultés à s'unir. Le 24 mars, Ahmed Moaz al-Khatib annonce sa démission. D'autre part, l'Armée syrienne libre refuse d'accepter le nouveau Premier ministre. Cela traduit les rivalités entre l'Arabie saoudite et le Qatar, la première soutenant les salafistes et le second étant proche des Frères musulmans. C'est une victoire du Qatar. Les Frères musulmans semblent maintenant dominer l'opposition syrienne

Lors du sommet de la Ligue arabe au Qatar, l'opposition syrienne obtient le siège de la Syrie. Elle veut maintenant obtenir celui à l'ONU.

Tchèque (République)

11-12 et 25-26 janvier 2013. **Élection présidentielle.** Pour la première fois, le président de la République est élu au suffrage universel direct.

Élection présidentielle en République tchèque

Premier tour	
Inscrits	8 435 522
Votants	5 171 666
Participants	61,31 %
Nuls	27 700
Suffrages exprimés	5 143 966

Candidats	*voix*	%
Miloš Zeman, SPOZ (Parti des droits civiques de Zeman)	1 245 848	24,21
Karel Schwarzenberg, TOP 09 (Tradition, responsabilité, prospérité 09)	1 204 195	23,40
Jan Fischer	841 437	16,35
Jiří Dienstbier, CSSD (Parti social-démocrate)	829 297	16,12
Vladimír Franz	351 916	6,84
Zusana Roithová, KDU-CSL (Union chrétienne et démocrate-Parti populaire tchécoslovaque)	255 045	4,95
Táňa Fischerová, KH (Mouvement civique)	166 211	3,23
Přemysl Sobotka, ODS (Parti démocratique civique)	126 846	2,46
Jana Bobošíková, SBB (Souveraineté-Bloc Bobosikova)	123 171	2,39

Second tour	
Inscrits	8 434 941
Votants	4 986 040
Participants	59,11 %
Nuls	27 464
Suffrages exprimés	4 958 576

Candidats	*voix*	%
Miloš Zeman, SPOZ	2 717 405	54,80
Karel Schwarzenberg, TOP 09	2 241 171	45,20

Parmi les neuf candidats, l'artiste Vladimír Franz, 53 ans, artiste tatoué de la tête aux pieds, juriste, compositeur, peintre, professeur de musique à l'Académie des arts dramatiques, est une candidature originale. Les anciens Premiers ministres sociaux-démocrates Miloš Zeman, 68 ans, SPOZ (Parti des droits des citoyens), et Jan Fischer, 62 ans, centriste indépendant, sont candidats. Sont également en lice Jiří Dienstbier, CSSD (Parti social-démocrate), fils d'un dissident du régime communiste, Přemysl Sobotka, ODS (Parti démocratique civique), vice-président du Sénat, Karel Schwarzenberg, TOP 09 (Tradition, responsabilité, prospérité 09), ministre des Affaires étrangères, Européen convaincu, ancien conseiller de Václav Havel, Zusana Roithová, KDU-CSL (Union chrétienne et démocrate-Parti populaire tchécoslovaque), députée européenne et ancienne ministre, Jana Bobošíková, SBB (Souveraineté-Bloc Bobosikova), Táňa Fischerová, actrice et écrivain.

Karel Schwarzenberg, 75 ans, crée la surprise en arrivant en deuxième position avec 23,40 % des suffrages suivant de près le favori Miloš Zeman, 24,21 %. Ce résultat témoigne du rejet de la classe politique très corrompue et souvent eurosceptique. Ce sont en effet deux pro-européens qui sont en tête. Jan Fischer, qui faisait partie des favoris, est troisième avec 16,35 % devant Jiří Dienstbier avec 16,12 % et Vladimír Franz, indépendant, avec 6,84 %. La participation a été de 61,31 %

Au second tour, Miloš Zeman est élu avec 54,80 % contre 45,20 % à Karel Schwarzenberg. La participation a été de 59,11 %. Miloš Zeman entre en fonction le 8 mars. Il devra cohabiter avec un gouvernement de centre droit en place jusqu'en 2014.

4 mars 2013. **Haute trahison.** Le 4 mars, le Sénat décide par 38 voix contre 30 de déférer l'ancien président Václav Klaus devant la Cour constitutionnelle qui devra le juger pour « haute trahison ». On lui reproche une large amnistie à l'occasion du vingtième anniversaire de l'indépendance fin 2012 qui a permis de libérer six mille quatre cents détenus condamnés à des peines de moins de deux ans, mais surtout a arrêté toute poursuite dans les dossiers en cours, notamment des affaires essentiellement financières, depuis huit ans. C'est la conséquence d'une initiative du milliardaire Karel Janeček qui a rassemblé soixante-quatorze mille signatures sur une pétition réclamant un procès. Il lui est également reproché d'avoir violé la Constitution en refusant de signer le traité européen instituant le Mécanisme européen de stabilité.

Tunisie

Janvier-mars 2013. **Gouvernement.** Le 6 février, Chokri Belaïd, avocat, l'un des dirigeants du Front populaire et l'une des plus grandes figures de l'opposition, est assassiné alors qu'il sortait de chez lui. Ennahda est mis en accusation par l'opinion.

Le Premier ministre annonce la formation d'un gouvernement « sans appartenance politique ». Le parti laïque du président Marzouki décide de maintenir son alliance avec Ennahda et rejette le gouvernement de technocrates proposé par le Premier ministre.

Le Premier ministre Hamadi Jebali, 64 ans, en fonction depuis le 24 décembre 2011, démissionne le 19 février et le 22 février, le ministre de l'Intérieur Ali Larayedh, 57 ans, figure du courant modéré d'Ennahda, est chargé de former le nouveau gouvernement. Le chef du

parti islamiste accepte le 27 février de confier les portefeuilles de l'Intérieur, de la Justice, des Affaires étrangères et de la Défense à des personnalités indépendantes. C'était une revendication de l'opposition et des partis laïcs associés au pouvoir.

Le nouveau cabinet est annoncé le 8 mars et réunit la « troïka », avec les islamistes d'Ennahda, le Congrès pour la République du président Marzouki et les socialistes d'Ekkatol. La plupart des ministres sont reconduits. Les quatre portefeuilles régaliens sont comme convenu confiés à des personnalités indépendantes. L'Assemblée constituante approuve le gouvernement le 13 mars par 139 voix contre 45. Il entre en fonction le 14 mars.

Turquie

Janvier-mars 2013. **Kurdes.** Selon la presse, un accord de paix aurait été conclu entre Abdullah Öcalan, chef des rebelles du PKK (Parti des travailleurs du Kurdistan), emprisonné, et le patron des services secrets turcs. Le plan comportera quatre étapes. Il y aurait arrêt des violences d'ici mars. Interrompues après l'assassinat des trois militantes kurdes à Paris les négociations reprennent le 23 février.

Le 21 mars, Abdullah Öcalan appelle à un cessez-le-feu. Il appelle les rebelles du PKK à déposer les armes et à quitter la Turquie. La lettre est lue devant un million de personnes à Diyarbakir, ville principale du Kurdistan.

Union européenne

1er janvier, 20 et 27 février, 7 mars 2013. **Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.** Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) entre en vigueur le 1er janvier 2013. Il a été ratifié par douze États de la zone euro (Allemagne, Autriche, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Portugal et Slovénie) et quatre États hors zone euro (Danemark, Lettonie, Lituanie et Roumanie).

La Sejm, la diète polonaise, autorise la ratification du Pacte budgétaire européen le 20 février par 282 voix contre 155.

La Chambre des députés luxembourgeoise autorise la ratification le 27 février par 46 voix contre 10 conduisant à dix-huit États ratifiants.

Le 7 mars, par 251 voix contre 23, le Riksdag suédois autorise la ratification du Traité, la Suède étant le dix-neuvième État sur vingt-cinq à le faire.

7-8 février et 13 mars 2013. **Budget.** Pour la première fois dans l'histoire de l'UE, les crédits seront en baisse pour 2014-2020. D'un montant de 960 milliards d'euros en crédits d'engagement et 908,4 milliards de crédits de paiement, le budget accuse une baisse de 33 milliards par rapport au précédent.

Diminueront notamment la Politique agricole commune qui tombe de 420 à 373 milliards, la politique de cohésion de 355 à 325 milliards. Mais c'est la chute des crédits de l'aide aux plus démunis en baisse de 30 % qui choque le plus.

Le projet de budget est très vivement critiqué par les eurodéputés qui menacent de ne pas le voter. Le 13 mars, ils adoptent à une écrasante majorité une résolution déposée par cinq groupes politiques, par 506 voix contre 161 et 23 abstentions. La résolution rejette « sous sa forme actuelle » le projet et exige des modifications pour approbation en juillet.

Vatican

20 et 28 février 2013. **Pape.** Benoît XVI, 85 ans, élu pape le 19 avril 2005 au second

jour du conclave et au quatrième tour de scrutin, annonce lors d'un consistoire public ordinaire le 11 février sa démission qui doit être effective le 28 février à 20 heures. Il estime ne plus avoir « les forces » de diriger l'Église en raison de son âge. Pendant la vacance du siège pontifical, les rôles intérimaires seront assumés par le doyen du Collège des cardinaux, le cardinal Angelo Sodano, 85 ans, et le camerlingue de la Sainte Église romaine, le cardinal Tarcisio Bertone, 78 ans.

Le 28 février à 11 h 05, Benoît XVI rencontre les cardinaux pour la dernière fois dans la salle Clémentine du Vatican, puis il part en hélicoptère à Castel Gandolfo où, à 17 h 38, il apparaît pour la dernière fois au monde du balcon de sa résidence. Le pontificat s'achève à 20 heures après sept ans, dix mois et neuf jours. L'ancien pape continuera à s'appeler « Sa Sainteté Benoît XVI », portera le titre de « pape émérite » et revêtira la soutane blanche, ses chaussures ne seront cependant plus rouges mais marron… L'anneau du pêcheur, symbole du sceau pontifical, est brisé par le cardinal camerlingue.

Benoît XVI est le huitième pape à renoncer volontairement, le dernier cas ayant été Grégoire XII en 1415 afin de mettre fin au Grand Schisme d'Occident, l'élection de Martin V permettant à l'Église de retrouver son unité. Célestin V en 1294 avait renoncé en évoquant la maladie et son manque d'expérience.

L'élection a lieu à la majorité des deux tiers des votants à raison de quatre scrutins par jour. Le conclave est présidé par le premier des cardinaux-évêques, le cardinal Giovanni Battista Re, 79 ans, le doyen et le vice-doyen du Sacré Collège ayant plus de 80 ans et n'étant plus électeurs. Pendant le conclave, c'est le cardinal James Harvey, 63 ans, dernier des cardinaux-diacres, qui a la charge de garder la porte de la chapelle Sixtine, faisant sortir puis entrer après chaque scrutin le maître des cérémonies pontificales. Celui-ci, Mgr Guido Marini, 48 ans, prononce au début du conclave l'*extra omnes* ordonnant à ceux qui ne sont pas expressément requis de sortir de la chapelle Sixtine. Absent des scrutins, il revient après le dépouillement et rédige le procès-verbal d'acceptation du pape qu'il accompagne dans la sacristie de la chapelle pour le revêtir d'ornements pontificaux ; le secrétaire du Sacré Collège, Mgr Lorenzo Baldisseri, 72 ans, aide le camerlingue à brûler les bulletins et les notes prises par les cardinaux. La tradition veut qu'il donne au nouveau pape la calotte blanche et reçoive en échange sa calotte rouge de cardinal. Si après treize scrutins personne n'est élu, les cardinaux font une pause d'une journée. Si au bout de trente-quatre scrutins aucun n'est élu, les cardinaux doivent départager les deux personnes ayant obtenu le plus de voix, mais toujours à la majorité des deux tiers. Une fois l'élection faite, le président du conclave demande à l'élu s'il accepte la charge et sous quel nom il veut être désigné. À la fin du conclave, c'est le cardinal français Jean-Louis Tauran, 69 ans, premier des cardinaux-diacres ou protodiacre, qui annonce le résultat à la loggia de la basilique Saint-Pierre.

52 % des 117 cardinaux électeurs sont européens (6 Allemands, 1 Autrichien, 1 Belge, 1 Bosniaque, 1 Croate, 5 Espagnols, 4 Français, 1 Britannique qui ne participera pas, 1 Hongrois, 1 Irlandais, 1 Lituanien, 1 Néerlandais, 4 Polonais, 2 Portugais, 1 Slovène, 1 Suisse et 1 Tchèque), les Italiens étant 24 % (28 Italiens). Le continent américain représente 28 % des cardinaux électeurs (3 Canadiens, 11 Américains), dont 16 % pour l'Amérique latine (2 Argentins,

1 Bolivien, 5 Brésiliens, 1 Chilien, 1 Colombien, 1 Cubain, 1 Équatorien, 1 Hondurien, 3 Mexicains, 1 Péruvien, 1 Dominicain et 1 Vénézuélien). L'Asie (1 Chinois, 5 Indiens, 1 Indonésien, 1 Libanais, 1 Philippin, 1 Sri Lankais et 1 Vietnamien) et l'Afrique (1 Sud-Africain, 1 Égyptien, 1 Ghanéen, 1 Guinéen, 1 Kényan, 2 Nigérians, 1 Congolais, 1 Sénégalais, 1 Soudanais et 1 Tanzanien) représentent chacune 9,5 % des cardinaux électeurs. Il y a enfin 1 Australien.

115 cardinaux participent au conclave (le cardinal indonésien, Julius Riyadi Darmaatmadja, est absent pour raisons de santé) qui s'ouvre le 12 mars. Seuls 5 électeurs ont moins de 60 ans. Le matin, la messe « *pro eligendio Pontifice* » est célébrée dans la basilique Saint-Pierre et l'après-midi les cardinaux entrent en conclave. Ils gagnent à 16 h 30 la chapelle Sixtine où ils procèdent au serment du secret. Après l'*extra omnes*, les électeurs restés seuls dans la chapelle écoutent la méditation du cardinal Grech, puis procèdent au premier scrutin.

La surprise est grande le 13 mars après le cinquième tour de scrutin lorsque le protodiacre prononce le fameux « *Habemus Papam* ». C'est le cardinal Jorge Mario Bergoglio, 76 ans, archevêque de Buenos Aires, jésuite, qui devient le 266e pape, il prend le nom de François. Il est très proche des pauvres. La simplicité est sa marque.

La messe d'inauguration du pontificat, « célébration du début du ministère pétrinien de l'évêque de Rome », a lieu le 19 mars en présence de représentants de cent trente-deux États. Le pape y reçoit le pallium et l'anneau du pêcheur.

Une polémique sur l'attitude du pape pendant la dictature en Argentine intervient assez vite.

Venezuela

5 mars 2013. **Président.** Le troisième mandat du président Chavez commence dans l'incertitude suscitée par son état de santé. Un débat constitutionnel a lieu car Hugo Chavez ne peut prêter serment le 10 janvier. Pour l'opposition, la défaillance du Président doit être déclarée et conduire à de nouvelles élections. La présidente du Tribunal suprême de justice, Luisa Estella Morales, confirme le 9 janvier qu'une nouvelle investiture n'est pas nécessaire car « il n'y a pas d'interruption dans l'exercice du pouvoir ».

Le président Chavez, qui était soigné à Cuba, est de retour dans son pays le 18 février. Il décède le 5 mars à 58 ans.

Hugo Chavez avait tenté de prendre le pouvoir le 4 février 1992 puis avait été élu président en 1998 avec 56,6 % des suffrages, faisant approuver dès 1999 avec plus de 70 % des voix une nouvelle Constitution. Réélu le 7 octobre 2012 avec 55 % des voix pour son quatrième mandat, il n'avait pu prêter serment.

Une question s'est posée afin de savoir si l'intérim devait être assuré par le vice-président Nicolás Maduro, ainsi que cela est posé par la Constitution dans le cas du décès d'un président investi, ou par le président de l'Assemblée nationale, Diosdado Cabello, comme cela est posé dans le cas d'un président élu mourant avant d'être investi. Le gouvernement adopte la première solution et la Cour suprême confirme la décision le 8 mars qui considère que Nicolás Maduro devient président par intérim immédiatement à la mort du président Chavez et cesse alors d'être vice-président. Le 8 mars, il entre en fonction comme président par intérim et nomme Jorge Arreaza comme vice-président.

Les élections auront lieu le 14 avril. Nicolás Maduro affrontera Henrique Capriles Radonski qui était candidat contre Hugo Chavez.

Les obsèques ont lieu le 8 mars. Trente-deux chefs d'État et de gouvernement y assistent. La France est représentée par le ministre des Outre-mer dont les propos élogieux sur Hugo Chavez suscitent la polémique. Le corps d'Hugo Chavez « comme Lénine, Hô Chi Minh et Mao Tsé-toung » devait être embaumé, mais cela n'apparaît pas possible pour des raisons techniques. Il est inhumé dans l'ancienne Caserne de la montagne sur une colline de Caracas. C'est peut-être provisoire car Nicolás Maduro souhaiterait qu'il soit transféré au Panthéon national, ce qui supposerait une révision de la Constitution, les grands hommes ne pouvant y entrer que vingt-cinq ans après leur mort.

Pierre Avril
Jean Gicquel

Chronique constitutionnelle française

(1er janvier – 30 avril 2013)

Repères

7 janvier. L'amendement « Procréation médicalement assistée » (PMA) est retiré du projet de loi « Mariage pour tous ».

8 janvier. Ouverture d'une enquête préliminaire du parquet de Paris à l'encontre de M. Cahuzac, ministre du Budget.

11 janvier. Un accord sur la sécurité et la flexibilité du travail est conclu entre les partenaires sociaux, à l'exception de la CGT et de FO.

13 janvier. Manifestation nationale à Paris contre le projet « Mariage pour tous ».

21 janvier. La chancelière allemande et le président de la République française commémorent, à Berlin, le 50e anniversaire du traité de l'Élysée.

23 janvier. Mouvement de grève nationale contre la nouvelle organisation des rythmes scolaires annoncée.
Des parlementaires de l'opposition manifestent devant le palais de l'Élysée à propos du mariage homosexuel.

24 janvier. Par un jugement du tribunal de grande instance (TGI) de Paris, le réseau social américain Twitter devra communiquer désormais l'identité de ses utilisateurs auteurs de tweets racistes ou antisémites.

25 janvier. Le président Hollande reçoit des opposants au mariage homosexuel.
M. Lang devient président de l'Institut du monde arabe.

27 janvier. Défilé national à Paris des partisans du projet « Mariage pour tous ».
« Il y a le feu », affirme M. Rocard dans *Le Journal du dimanche*, à propos des retraites et de la dette publique.
Sur Radio J, M. Sapin affirme : « C'est un État totalement en faillite. C'est la raison pour laquelle il a fallu mettre en place des programmes de réduction des déficits. »

28 janvier. La cote de popularité du chef de l'État remonte à 44 %, selon *Le Monde*, après l'intervention au Mali.

29 janvier. Perquisition au domicile des

trois juges arbitres de l'affaire Tapie-Crédit Lyonnais.

1er février. Le président Hollande signe, à l'Élysée, un accord avec le patron de Google en vue d'un fonds de soutien à la presse française.

6 février. L'UMP lance des petites annonces en vue des prochaines élections municipales.

8 février. Pour la première fois, le Conseil européen adopte un budget en baisse pour les sept ans à venir. Le Parlement européen le rejettera en mars.

10 février. Le 36e congrès du PCF se tient à Aubervilliers (Seine-Saint-Denis). Les symboles de la faucille et du marteau disparaissent sur la carte des membres. M. Pierre Laurent est réélu secrétaire national par 99 % des délégués.

13 février. Sur France 3, M. Ayrault déclare : « Ce qui compte, c'est la trajectoire », s'agissant de l'objectif de réduction du déficit public à 3 % du PIB, qui ne sera pas atteint cette année. La France est placée sous surveillance accrue de la Commission européenne, en conséquence.

14 février. Mme Nathalie Kosciusko-Morizet (UMP) déclare sa candidature aux élections municipales à Paris ; M. Jean-Louis Borloo (UDI) renonce.

20 février. Un colloque est organisé à Paris sur la politique du président Sarkozy.

21 février. Mme Ségolène Royal est nommée vice-présidente de la Banque publique d'investissement.

22 février. Le Conseil d'État rend un avis sur le cumul des mandats. Il se prononce pour le principe du mandat échu.

Le journal *Le Monde* publie une nouvelle relative à la libération d'otages français au Cameroun, qui s'avère fausse. Il présentera ses excuses à ses lecteurs.

23 février. Le chef de l'État inaugure le Salon de l'agriculture à Paris. À une petite fille qui lui disait : « Je n'ai jamais vu Nicolas Sarkozy », il rétorque : « Tu ne le verras plus ! »

27 février. Dans un entretien au *Monde*, M. Fillon s'estime au « même niveau » que M. Sarkozy.

Le domicile de M. Guéant est perquisitionné dans le cadre de l'affaire Tapie-Crédit Lyonnais.

28 février. « Le non-cumul des mandats, c'est maintenant », proclament trente-neuf députés socialistes dans une tribune publiée dans le journal *Le Monde*.

3 mars. Les femmes politiques préférées des Français, selon une enquête de l'Ifop publiée dans *Le Journal du dimanche*, sont : Mmes Christine Lagarde, Marine Le Pen et Nathalie Kosciusko-Morizet.

5 mars. La CGT et FO manifestent contre la sécurisation de l'emploi, concrétisant l'accord du 11 janvier.

7 mars. M. Sarkozy prend, pour la première fois, la posture du recours dans un article publié dans *Valeurs actuelles*.

12 mars. M. Tiberi (UMP), maire du Ve arrondissement de Paris, et son épouse sont condamnés par la cour d'appel de Paris (affaire des faux électeurs) pour « manœuvre frauduleuse ayant porté atteinte à la sincérité du scrutin ».

13 mars. Le président de la République annonce à Dijon (Côte-d'Or) le recours aux ordonnances afin « d'alléger les normes », notamment en matière de logement.

18 mars. Signature à l'Élysée du contrat de vente de 234 Airbus à la compagnie indonésienne Lion Air.

La garde des Sceaux met un terme à l'expérience des jurés populaires dans les tribunaux correctionnels.

20 mars. Perquisition au domicile de Mme Lagarde dans le cadre de l'affaire Tapie-Crédit Lyonnais.

22 mars. M. Thierry Lepaon succède à M. Bernard Thibault à la tête de la CGT, à l'issue du congrès de Toulouse.

23 mars. Au congrès du Parti de gauche, à Bordeaux, M. Mélenchon met en cause M. Moscovici, dont il dénonce « le comportement irresponsable – ou plus exactement le comportement de quelqu'un qui ne pense plus en français, qui pense dans le langage de la finance internationale ».

24 mars. Mme Marielle de Sarnez (UDI) déclare sa candidature à la mairie de Paris.

Nouveau défilé national, à Paris, des opposants au mariage homosexuel.

La popularité du président Hollande est ramenée à 31 % de personnes satisfaites dans le sondage Ifop publié par *Le Journal du dimanche*. La cote du Premier ministre est de 36 %.

26 mars. M. Cherki, député socialiste (Paris 11e), fustige le chef de l'État : « Quand on est président de la République, on n'est pas conseiller général de canton ! »

27 mars. L'Insee révèle la baisse historique du pouvoir d'achat des Français, pour la première fois depuis 1984.

28 mars. Le conseil exécutif du Medef s'oppose au projet de Mme Parisot de modifier ses statuts en vue de lui permettre de briguer un troisième mandat.

1er avril. Dans un entretien au *Figaro*, M. Vidalies reconnaît qu'« au Sénat le gouvernement n'a pas la majorité ».

3 avril. La cote de popularité du chef de l'État baisse à 30 % des personnes sondées.

5 avril. M. Mélenchon annonce une manifestation citoyenne, à Paris, pour le premier anniversaire de l'élection de M. Hollande.

21 avril. Les opposants et les partisans du mariage gay manifestent respectivement aux Invalides, avec M. Collard, député frontiste, aux côtés de députés UMP, et place de la République à Paris. Chute spectaculaire et inédite sous la Ve République de la popularité du chef de l'État avec 25 % de personnes satisfaites, selon *Le Journal du dimanche*.

22 avril. Réunion commune du gouvernement et du groupe socialiste à l'Assemblée nationale. L'aile gauche publie son projet économique.

23 avril. M. Peillon annonce, dans une déclaration au *Monde*, la création d'« un enseignement laïc de la morale », du CP à la terminale.

26 avril. Dans un entretien au *Monde*, le président Bartolone, tout en renouvelant son opposition à la transparence du patrimoine des députés, se prononce pour un « nouveau temps du quinquennat » et la « tension et s'il le faut la confrontation avec l'Allemagne pour une nouvelle Europe ». « Péril mortel », lui rétorque M. Juppé dans le même quotidien, le 28 suivant. MM. Sapin et Valls ont déploré à leur tour ses propos.

28 avril. Les Français veulent l'« union nationale » selon 78 % des personnes interrogées (*Le Journal du dimanche*).

29 avril. Un sondage CSA pour BFMTV indique, si le premier tour de l'élection présidentielle se déroulait ce jour, que M. Hollande (19 %) serait éliminé face à M. Sarkozy (34 %) et Mme Le Pen (23 %). Dans l'éventualité d'un second tour, à l'image de celui de l'année précédente, M. Sarkozy l'emporterait avec 61 % sur M. Hollande (39 %). (*Le Figaro*, 30-4).

30 avril. Le Canard enchaîné met en cause M. Guéant, à propos d'un soupçon de financement de la campagne présidentielle de M. Sarkozy en 2007 par la Libye du colonel Khadafi. Dans un entretien au *Parisien*, M. Tapie se déclare « prêt à aider » le président Hollande, comme il l'avait fait pour François Mitterrand.

Amendements

– *Article 44-2 C.* Le ministre chargé des relations avec le Parlement s'est opposé, le 3 février, à l'examen de sous-amendements à la loi ouvrant le mariage aux couples du même sexe qui n'avaient pas été soumis à la commission ; à l'opposition qui protestait vivement contre l'application aux sous-amendements de l'article 44-2 C qui ne mentionne que les amendements, le président de la commission des lois a rappelé un précédent de la législature antérieure (v. notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 2010, n° 258) ; en outre, l'opposition, qui a déposé 5 370 amendements, a eu tout le temps d'exercer son droit (Débats AN, p. 1036).

– *Cavaliers législatifs.* La décision 665 DC du 28 février a censuré les articles 6 et 9 de la loi portant à création du contrat de génération ; insérés par amendement, l'un à l'Assemblée nationale, l'autre au Sénat, ils ne présentent aucun lien avec le projet déposé.

V. *Irrecevabilité financière.*

Assemblée nationale

– *Bibliographie.* B. Botella, *Petits secrets et grands privilèges de l'Assemblée nationale*, éditions du Moment, 2013.
– *Composition.* L'élection de quatre députés a été annulée par le Conseil constitutionnel : celles de M. Mancel (Oise, 2e) (UMP) et de M. Vergé (Wallis-et-Futuna) (app. s) le 25 janvier (*JO*, 26-1), d'une part, et de Mmes Nassari-Guin (Français établis hors de France, 1re) (s) et Poznanski-Benhamou (Français, 8e) (s) le 15 février (*JO*-19-2), d'autre part. Ce qui porte à sept le nombre de représentants concernés, depuis l'ouverture de la quatorzième législature (cette *Chronique*, n° 145 p. 173). Par ailleurs, M. Gouget (Lot-et-Garonne, 3e) (s) a cessé d'exercer son mandat, le 19 avril ; M. Cahuzac, dont il était le suppléant, renonçant le lendemain à la reprise de son mandat après la cessation de ses fonctions ministérielles (*JO*, 21-4) (cette *Chronique*, n° 145, p. 173).

Au scrutin de ballottage, le 24 mars, M. Mancel a recouvré son siège, tandis que M. Polutélé l'emportait à Wallis-et-Futuna (*JO*, 26-3).

– *Groupe de travail.* Le président Bartolone a mis en place en janvier un groupe de travail sur l'organisation et le fonctionnement des travaux de l'Assemblée qu'il préside et qui comprend les vice-présidents de l'Assemblée, le président de la commission des lois, M. Jean-Jacques Urvoas (SRC) et, pour chaque groupe, son président et un autre représentant (*BQ*, 15-3).

V. *Code électoral. Contentieux électoral. Élections législatives. Loi. Parlement. Parlementaires. Parlementaires en mission. Président de la République. Référendum. Résolutions. Responsabilité du gouvernement.*

Autorité judiciaire

– *Bibliographie.* B. Mathieu, M. Verpeaux (dir.), *Le Statut constitutionnel du*

parquet, coll. « Cahiers constitutionnels de Paris I », Dalloz, 2013.

V. *Droits et libertés. Résolutions. Révisions de la Constitution*.

Autorité juridictionnelle

– *Bibliographie*. M. Todorova, « Le Conseil d'État, conseiller du Parlement : premier bilan », *RFDC*, 2013, p. 125.

Bicamérisme

– *Bibliographie*. Ph. Bachschmidt, « Navette parlementaire et continuité sénatoriale », *Constitutions*, 2013, p. 49.

– *Dernier mot.* Six commissions mixtes paritaires ont été réunies depuis le mois de janvier (cette *Chronique*, n° 145, p. 174) et une seule, concernant l'élection des conseillers municipaux, départementaux et régionaux, n'a pu parvenir à un accord.

Code électoral

– *Population des Français établis hors de France au 1er janvier 2013.* Conformément au tableau n° 1 *ter* annexé au code électoral, le décret 2013-161 du 22 février authentifie cette population, soit au total 1 611 054 personnes pour les onze circonscriptions de l'Assemblée nationale (*JO*, 24-2).

Collectivités territoriales

– *Bibliographie*. A. Lucarelli, M. Verpeaux (dir.), *Régionalisme italien et régionalisme français*, L'Harmattan, 2013.

– *Note.* G. Eveillard, sous CE, 17 octobre 2012, « Singa » (nature des décisions prises par les autorités ecclésiastiques en Alsace-Moselle), *RFDA*, 2013, p. 39.

– *Coopération décentralisée.* Le décret 2013-71 du 21 janvier porte publication de l'accord entre la France et la Fédération de Russie relatif au soutien de la coopération décentralisée (*JO*, 23-1). Celui (2013-322) du 16 avril porte publication du protocole d'amendement et d'adhésion de la principauté d'Andorre au traité franco-espagnol relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Andorre-la-Vieille, le 16 février 2010 (*JO*, 18-4).

Quant au décret 2013-279 du 2 avril, il concerne la coopération dans les régions frontalières entre la Belgique, la région wallonne, la communauté française, la communauté germanophone, l'Allemagne, la France et le Luxembourg (*JO*, 5-4).

– *Droit local alsacien-mosellan et droit cultuel.* V. *Droits et libertés. QPC. République*.

– *Expérimentations (art. 72-4 C).* La loi 2013-312 du 15 avril (art. 28) prévoit une expérimentation, pour une période de cinq ans, en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau (*JO*, 16-4).

– *Libre administration (art. 34 et 72 C).* La loi Duflot II du 18 janvier (2013-61) (*JO*, 19-1) a été déclarée conforme par le Conseil constitutionnel (660 DC). En vue de conforter l'objectif de mixité sociale et d'accroître le nombre de logements locatifs sociaux, « le législateur peut assujettir les collectivités territoriales à des obligations ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition que les unes et les autres répondent à

des fins d'intérêt général » (cons. 16). Eu égard aux nouvelles contraintes imposées aux communes et aux prélèvements accrus sur les ressources, en cas de non-respect des objectifs fixés par la loi, il n'a pas été porté une atteinte d'une « telle gravité » au principe de libre administration (cons. 33).

– *Libre administration (suite).*

I. Selon une jurisprudence habituelle (cette *Chronique*, n° 143, p. 175), le Conseil constitutionnel a validé, en application de l'article 61-1 C, la procédure « temporaire d'achèvement et de rationalisation de l'intercommunalité » (art. L. 5210-1-1 du CGCT, rédaction de la loi du 10 décembre 2010 modifiée), selon les deux modalités envisagées de modification du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale (EPIC) à fiscalité propre. Au premier cas, l'intégration d'une commune dans un EPIC alors qu'elle avait exprimé la volonté d'en rejoindre un autre (2013-303 QPC ; 2013-315 QPC) ; au second, le retrait strictement conditionné d'une commune (2013-304 QPC). Dans ces hypothèses, le Conseil a jugé que le « législateur peut assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations ou les soumettre à des interdictions, [...] à la condition que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ». Autrement dit, le législateur organise « les conditions dans lesquelles les communes peuvent ou doivent exercer en commun certaines de leurs compétences dans le cadre d'un groupement » (cons. 4, 2013-303 QPC et 2013-304 QPC). Au surplus, les modalités de fusion des établissements publics de coopération intercommunale « sont définies de façon suffisamment précise » par le législateur. De sorte que celui-ci n'a pas méconnu l'étendue de sa propre compétence (2013-315 QPC).

II. Le principe de libre administration n'est pas méconnu par le pouvoir de préemption du représentant de l'État en vue de la construction ou la réalisation de logements sociaux (art. L. 210-1 du code de l'urbanisme). La procédure de « constat de carence » est justifiée par un but général : la compétence dévolue au préfet « est définie en adéquation avec l'objectif poursuivi ». Dès lors, « l'atteinte portée à la libre administration ne revêt pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi » (2013-309 QPC) (*JO*, 28-4).

Il en est de même de l'application de tarifs dérogatoires en matière de taxe locale sur la publicité extérieure (2013-305 à 307 QPC) (*JO*, 21-4).

– *Refus de fusion des collectivités territoriales d'Alsace.* Après le précédent corse de juillet 2003 (cette *Chronique*, n° 108, p. 169), les électeurs ont repoussé, le 7 avril, la fusion des trois collectivités ; ceux du département du Haut-Rhin ayant voté contre à 55,7 % (*Le Monde*, 9-4).

– *Subventions pour travaux d'intérêt local.* M. Dozière (s) a créé un précédent, en obtenant du ministre de l'intérieur, pour la période 2008-2010, le montant, par département, de la « réserve parlementaire » des élus, utilisée à cette fin (AN, *Q*, 27-11 2012)

V. *Parlementaires. QPC.*

Commissions

– *Bibliographie.* G. Bergougnous, « L'avis des commissions permanentes sur les nominations à certains emplois et fonctions : entre élargissement et

approfondissement », *Constitutions*, 2013, p. 50.

– *Article 42-1 C.* La décision 655 DC du 24 octobre 2012 avait censuré la méconnaissance de cette disposition par le Sénat où la discussion d'un projet s'était engagée sur le texte déposé et non sur celui de la commission (cette *Chronique*, n° 145, p. 175). La même situation s'est reproduite, le 11 février, pour le projet portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports dont la commission du développement durable avait adopté les articles après les avoir amendés ; toutefois, les amendements de l'UMP ne satisfaisant pas les socialistes, et réciproquement, les commissaires se sont tous abstenus lors du vote sur l'ensemble. Les formes ont, cette fois, été respectées et le résultat des travaux de la commission distribué : elle n'a pas adopté le projet et la discussion a donc pu s'engager sur le texte déposé… qui a été adopté à l'unanimité.

– *Enquête à Bercy.* Dans le cadre de l'affaire Cahuzac, MM. Carrez et Marini, présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, se sont rendus au ministère de l'Économie et des Finances le 11 avril.

Commission d'enquête

– *Assemblée nationale.* Bien que la commission des affaires économiques ait créé une « mission de suivi de l'accord État-Mittal », une commission d'enquête chargée d'investigation sur la situation de la sidérurgie et de la métallurgie françaises et européennes dans la crise économique et financière, et sur les conditions de leur sauvegarde et de leur développement a été créée le 23 janvier dans le cadre du droit de tirage du groupe GDR. Elle est présidée par M. Jean Grellier (SRC) et le rapporteur en est M. Alain Bocquet (GDR).

Sur le précédent de la commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement, qui avait le même objet qu'une mission de la commission des lois, v. cette *Chronique*, n° 145, p. 176. M. Jean-Jacques Urvoas (SRC), qui préside la mission concernée, a d'ailleurs été nommé rapporteur de la commission d'enquête dont le président est M. Christophe Cavard (Écolo.).

La commission d'enquête proposée par M. Borloo (UDI) sur le fonctionnement de l'action du gouvernement et des services de l'État entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013 dans la gestion de l'affaire qui a conduit à la démission d'un membre du gouvernement (M. Cahuzac) a été décidée le 24 avril, la majorité requise pour s'y opposer n'étant pas atteinte.

– *Sénat.* La conférence des présidents a pris acte, le 17 avril, de la création, dans le cadre du droit de tirage du groupe CRC, de la commission d'enquête sur le rôle des banques et acteurs financiers dans l'évasion des ressources financières en ses conséquences fiscales et sur les équilibres économiques ainsi que sur l'efficacité du dispositif législatif, pratique et administratif destiné à la combattre.

Conseil constitutionnel

– *Bibliographie.* B. Mathieu, D. Rousseau, *Les Grandes Décisions de la QPC*, Montchrestien, 2013 ; « Le Conseil constitutionnel et le Parlement » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 38, 2013, p. 7 ; J. Benetti, « La Saisine parlementaire (au titre de l'article 61 C) », *ibid.*, p. 85 ; « Influences

sur le contrôle de la constitutionnalité des lois » (dossier), *RFDA*, 2013, p. 1.

– *Chr. LPA*, 25-2 à 27-2 ; *RDP*, 2013, p. 197 ; *RFDC*, 2013, p. 175 ; *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013, n° 38, p. 99, et n° 39, p. 79.

– *Composition.* Conformément au principe des nominations équilibrées posé par le décret du 30 avril 2012 (cette *Chronique*, n° 142, p. 158), pour la première fois, trois femmes ont été nommées par trois autorités de gauche au Conseil. Le quota de 40 % sera atteint… en 2018. Désormais, trois d'entre elles, soit une de plus, y siègent aux côtés de neuf hommes. Les oublis des précédents renouvellements sont réparés, d'autant plus qu'une universitaire est distinguée (cette *Chronique*, n° 134, p. 162).

Le président de la République a nommé par décision, le 22 février, Mme Nicole Maestracci, 62 ans, Premier président de la cour d'appel de Rouen, en remplacement de M. Pierre Steinmetz ; le président du Sénat a choisi, le 21 février, notre collègue Mme Nicole Belloubet, 57 ans, professeur de droit public à Sciences Po Toulouse, élue socialiste appelée à renoncer à ses mandats (conseillère municipale de Toulouse et première vice-présidente du conseil régional de Midi-Pyrénées) en lieu et place de Mme Jacqueline de Guillenschmidt, et le président de l'Assemblée nationale a reconduit, le 20 février, Mme Claire Bazy-Malaurie, 64 ans, présidente de chambre honoraire de la Cour des comptes, qui achevait le mandat de Jean-Louis Pezant, décédé (cette *Chronique*, n° 136, p. 175), pour un mandat entier. C'est le cinquième cas depuis les origines. Pour la première fois, la procédure de l'avis des commissions des lois des assemblées s'est appliquée, le 20 février, l'audience étant ouverte au public et à la presse. À ceci près que Mme Bazy-Malaurie y avait été déjà soumise en 2010. Cette démarche est discutable car elle implique un jugement de valeur sur son action, nonobstant le caractère collégial des décisions rendues.

Pour la première fois, à l'occasion d'un renouvellement, la « nécessaire professionnalisation » des membres, consécutive à la mise en œuvre de la QPC, selon l'opinion autorisée de Jean-Claude Colliard (cette *Revue*, n° 137, p. 157) se vérifie. Un rééquilibrage s'esquisse entre les politiques, au nombre de sept (six en vérité, compte tenu de l'état de santé de M. Chirac), et cinq « juristes de profession », selon la fameuse expression : deux magistrats de l'ordre judiciaire (G. Canivet et N. Maestracci) ; deux magistrats de l'ordre administratif (R. Denoix de Saint Marc et Cl. Bazy-Malaurie) et un professeur de droit (N. Belloubet). À l'avenir, la présence d'un avocat achèvera la diversité, en vue de la plus grande qualité du délibéré.

La prestation de serment des nouveaux conseillers s'est déroulée au palais de l'Élysée, le 14 mars. Suivant la tradition, pour son nouveau mandat, Mme Bazy-Malaurie a accompli le geste devant le président de la République.

– *Membres de droit.* MM. Giscard d'Estaing et Sarkozy se sont désolidarisés de l'intervention de l'armée française au Mali : « entreprise néocolonialiste » pour le premier (*Le Monde*, 17-1) ; « que fait-on là-bas, sinon soutenir des putschistes ? » pour le second (*Valeurs actuelles*, 7-3). Seul M. Giscard d'Estaing a siégé au cours de la période considérée (cette *Chronique*, n° 145, p. 178).

– *Président.* M. Debré a participé, le 11 janvier, à l'émission des « Grosses

Membres nommés (art. 56-1 C)			
Dates de nomination	*Autorités de nomination*		
	Président de la République (Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy, François Hollande)	*Président du Sénat (Christian Poncelet, Gérard Larcher, Jean-Pierre Bel)*	*Président de l'Assemblée nationale (Jean-Louis Debré, Bernard Accoyer, Claude Bartolone)*
Février 2007	Jean-Louis Debré	Renaud Denoix de Saint Marc	Guy Canivet
Février 2010	Michel Charasse	Hubert Haenel	Jacques Barrot
Février 2013	Nicole Maestracci	Nicole Belloubet	Claire Bazy-Malaurie

Membres de droit et à vie (art. 56-2 C)

Valéry Giscard d'Estaing siège depuis le 1er juin 2004 ; Jacques Chirac, depuis le 15 novembre 2007, en congé depuis mars 2011 ; Nicolas Sarkozy, depuis le 19 juin 2012, en congé depuis décembre 2012.

– *Décisions.* V. tableau *ci-après.*

15-1 2012-287 QPC, SFR (*JO*, 17-1). V. *Droits et libertés. Loi.*
17-1 2012-288 QPC, Action en nullité pour insanité (*JO*, 18-1). V. *Droits et libertés.*
2012-289 QPC, Peines disciplinaires (*JO*, 18-1). V. *Droits et libertés*
2012-660 DC, Loi Duflot II (*JO*, 19-1). V. *Collectivités territoriales. Droits et libertés.*
18-1 AN, Hauts-de-Seine, 6e, à AN, Eure, 2e (*JO*, 20-1). V. *Contentieux électoral* et *ci-dessous*.
25-1 2012-290/291 QPC, code des douanes (*JO*, 26-1). V. *Collectivités territoriales. Droits et libertés. Loi.*
AN, Oise, 2e (*JO*, 26-1). V. *Assemblée nationale. Contentieux électoral.*
AN, Wallis-et-Futuna (*JO*, 26-1). V. *Assemblée nationale. Contentieux électoral.*
8-2 2012-293 à 296 QPC, Société Motorola (*JO*, 9-2). V. *QPC.*
AN (*JO*, 20-2). Art. LO 136-1 du code électoral.
AN (*JO*, 21-2). Art. LO 136-1 du code électoral.
AN (*JO*, 22-2). Art. LO 136-1 du code électoral.
AN (*JO*, 23-2). Art. LO 136-1 du code électoral.
AN (*JO*, 24-2). Art. LO 136-1 du code électoral.
15-2 AN, Français établis hors de France, 1re (*JO*, 19-2). V. *Assemblée nationale. Contentieux électoral.*
AN, Français établis hors de France, 6e (*JO*, 19-2). V. *Assemblée nationale. Contentieux électoral.*
AN, Français établis hors de France, 8e (*JO*, 19-2). V. *Assemblée nationale. Contentieux électoral.*
AN (*JO*, 19-2). Art. LO 136-1 du code électoral.
21-2 2012-297 QPC, Droit cultuel alsacien-mosellan (*JO*, 23-2). V. *Droits et libertés. République.*
22-2 AN (*JO*, 26-2). Art. LO 136-1 du code électoral.
AN (*JO*, 27-2). Art. LO 136-1 du code électoral.
AN (*JO*, 28-2). Art. LO 136-1 du code électoral.
AN (*JO*, 1er-3). Art. LO 136-1 du code électoral.

2013-126 ORGA, Modification du règlement de procédure relatif au contentieux de l'élection des députés et des sénateurs (*JO*, 27-2). V. *Contentieux électoral. QPC* et *ci-dessous.*

AN (*JO*, 2-3). Art. LO 136-1 du code électoral.

28-2 2013-664 DC, RAN (*JO*, 2-3). V. *Groupes* et *ci-dessous*.

2013-665 DC, Loi portant création du contrat de génération (*JO*, 3-3). V. *Amendements.*

1er-3 AN (*JO*, 5-3). Art. LO 136-1 du code électoral.

AN, Haute-Vienne, 2e (*JO*, 5-3). Art. LO 136-1 du code électoral. V. *Contentieux électoral.*

AN, Yvelines, 6e (*JO*, 5-3). Art. LO 136-1 du code électoral. V. *Contentieux électoral.*

AN, Bouches-du-Rhône, 14e (*JO*, 5-3). Art. LO 136-1 du code électoral, V. *Contentieux électoral.*

21-3 2013-237 L (*JO*, 24-3). Délégalisation. V. *Pouvoir réglementaire.*

22-3 AN (*JO*, 26-3). Art. LO 136-1 du code électoral.

AN (*JO*, 27-3). Art. LO 136-1 du code électoral.

AN (*JO*, 28-3). Art. LO 136-1 du code électoral.

AN (*JO*, 29-3). Art. LO 136-1 du code électoral.

28-3 2012-298 QPC, Dépenses des chambres de commerce et d'industrie (*JO*, 30-3). V. *Droits et libertés. Loi. QPC.*

5-4 2013-300 QPC, Chambre de commerce et d'industrie de Brest (*JO*, 7-4). V. *Droits et libertés*.

2013-301 QPC, Cotisations sociales (*JO*, 7-4). V. *Droits et libertés.*

2013-314 P, QPC, Mandat d'arrêt européen (*JO*, 7-4). V. *QPC* et *ci-dessous.*

11-4 2013-666 DC, Loi de transition vers un système économique sobre (*JO*, 16-4). V. *Collectivités territoriales. Loi.*

12-4 AN (*JO*, 16-4). Art. LO 136-1 du code électoral.

AN (*JO*, 17-4). Art. LO 136-1 du code électoral.

AN (*JO*, 18-4), Art. LO 136-1 du code électoral.

18-4 2013-238 L (*JO*, 21-4). Délégalisation. V. *Pouvoir réglementaire.*

2013-239 L (*JO*, 21-4). Délégalisation. V. *Pouvoir réglementaire.*

19-4 2013-305 à 307 QPC (*JO*, 21-4). Commune de Tourville-la-Rivière. V. *Collectivités territoriales. Droits et libertés.*

AN (*JO*, 23-4). Art. LO 136-1 du code électoral.

AN (*JO*, 24-4). Art. LO 136-1 du code électoral.

AN (*JO*, 25-4). Art. LO 136-1 du code électoral.

AN (*JO*, 26-4). Art. LO 136-1 du code électoral.

26-4 2013-303 QPC, Commune de Puyravault (*JO*, 28-4). V. *Collectivités territoriales.*

2013-304 QPC, Commune de Maing (*JO*, 28-4). V. *Collectivités territoriales.*

2013-308 QPC, Code minier de la Nouvelle-Calédonie (*JO*, 28-4). V. *Droits et libertés. QPC.*

2013-309 QPC, Procédure de constat de carence (*JO*, 28-4). V. *Collectivités territoriales*.

2013-315 QPC, Commune de Couvrot (*JO*, 28-4). V. *Collectivités territoriales.*

Têtes », sur RTL, en vue de la promotion de son ouvrage *Ces femmes qui ont réveillé la France* (Fayard), écrit en collaboration avec Mme Valérie Bochenek (cette *Chronique*, n° 138 p. 159).

Il s'est déporté, le 18 janvier, à propos de la décision « AN, Eure, 1re » (*JO*, 20-1) en sa qualité d'ancien député-maire d'Évreux. M. Barrot a présidé en son lieu et place (Cette *Chronique*, n° 141, p. 178).

– *Procédure.* Juge en matière électorale, au titre de la QPC (12 janvier 2012, « Sénat, Loiret ») (cette *Chronique*, n° 142, p. 177), le Conseil en a tiré la conséquence, le 22 février, en modifiant le règlement du 31 mai 1959 applicable au contentieux des élections parlementaires, par une décision 2013-126 ORGA (*JO*, 27-2) (cette *Chronique*, n° 75, p. 168). La procédure est désormais dématérialisée (nouvel art. 7-1). Le Conseil peut, par une décision motivée, rejeter sans instruction préalable une QPC ne réunissant pas les conditions prévues à l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 modifiée (nouvel art. 16-1).

De manière inédite, le Conseil, intervenant au titre de l'article 61-1 C, a demandé à la Cour de justice de l'Union européenne de statuer à titre préjudiciel, selon la procédure d'urgence, en ce qui concerne le mandat d'arrêt européen et les procédures de remise entre États (4 avril, 2013-314 P QPC) (*JO*, 7-4).

En matière électorale (art. 59 C), les parties et leurs conseils ont été entendus en plenum, le 15 février (AN, Français établis hors de France, 1re et 8e) (*JO*, 19-2).

– *Tradition renouée.* Le président Hollande a présenté à part, le 7 janvier, ses vœux aux membres du Conseil constitutionnel, à rebours de la démarche observée par son prédécesseur. Il a annoncé le dépôt d'un projet de révision supprimant à l'avenir la catégorie des membres de droit et à vie, suivant une proposition de la commission Jospin (*Le Monde*, 9-1).

V. *Collectivités territoriales. Contentieux électoral. Droits et libertés. QPC. République.*

Conseil des ministres

– *Bibliographie.* D. Revault d'Allonnes et Th. Wieder, « Discipline de conseil », *Le Monde*, 15-2.

Conseil économique, social et environnemental

– *Désignation de membres.* Le décret 2013-76 du 25 janvier détermine les conditions de désignation des membres représentant les professions libérales (nouvel art. 6 du décret du 4 juillet 1984) (*JO*, 26-1).

– *Règlement intérieur.* Par décret du président de la République, en date du 7 janvier, le règlement intérieur a été approuvé (*JO*, 9-1).

– *Saisine par voie de pétition.* En application de l'article 4-1 de la LO du 28 juin 2010, pris en application de l'article 69 C, une pétition, signée d'adversaires du projet de loi « Mariage pour tous », a été déclarée irrecevable, le 21 février (*Le Monde*, 23-2).

Conseil supérieur de la magistrature

– *Saisine.* À la suite des vives critiques visant la mise en examen de l'ancien président Sarkozy, la garde des Sceaux a saisi

le Conseil supérieur de la magistrature le 25 mars (*Le Monde*, 28-3). Le 10 avril, la formation plénière a considéré que « la saisine ne pouvait avoir pour objet d'aborder des procédures judiciaires en cours », mais le Conseil compte s'interroger sur les situations dans lesquelles les magistrats et les décisions de justice sont l'objet de mises en cause, notamment en raison de « l'irruption du droit pénal dans la vie politique » (site du Conseil).

Constitution

– *Bibliographie.* « La Constitution et le droit des personnes et de la famille » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 39, 2013, p. 7.

– *Travaux préparatoires.* V. *République.*

Contentieux électoral

– *Notes.* B. Dolez, sous CC, 29 novembre 2012, « AN, Loir-et-Cher, 3e » (application de l'article LO 136-1 du code électoral), *AJDA*, 2013 p. 581 ; D. Biroste, sous CC, 15 février 2013, « AN, Français établis hors de France, 8e », *LPA*, 18-4.

V. *Questions prioritaires de constitutionnalité.*

– *Annulations.* Le contentieux des élections législatives de juin 2012 a donné lieu à sept annulations, quatre ayant suivi celles d'octobre dernier (cette *Chronique*, n° 145, p. 179).

L'élection de M. Jean-François Mancel (UMP) a été annulée le 25 janvier : compte tenu du faible écart des voix (63), la distribution d'un tract comportant des allégations inexactes auxquelles son adversaire n'a pu répondre a été de nature à altérer la sincérité du scrutin (Oise, 2e). Le même jour, le compte de campagne de M. David Vergé (SRC) ayant été rejeté à bon droit par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) pour règlement direct de l'essentiel de ses dépenses, celui-ci a été déclaré inéligible et son élection annulée en conséquence (Wallis-et-Futuna).

L'élection de Mme Daphna Poznanski-Benhamou (SRC) a été annulée le 15 février après prononcé de son inéligibilité, son compte de campagne ayant été rejeté à bon droit par la CNCCFP en raison du règlement direct par celle-ci d'une part substantielle de ses dépenses (Français de l'étranger, 8e, Europe du Sud). Le même jour, le compte de campagne de Mme Corinne Narassiguin (SRC) ayant été également rejeté par la CNCCFP en raison du caractère substantiel des obligations méconnues (son mandataire avait ouvert deux comptes bancaires, dont un aux États-Unis), son élection a été annulée (Français de l'étranger, 1re, Amérique du Nord).

– *Inéligibilité.* Suite aux saisines de la CNCCFP qui ont entraîné l'inéligibilité des candidats, le Conseil constitutionnel a aussi prononcé une série de non-lieu à statuer sur l'inéligibilité, les formalités omises par les candidats ayant été postérieurement satisfaites ou en raison des circonstances particulières de l'espèce, notamment en faveur de M. Gabriel Derville, député (GDR) de la Guyane, le 12 avril. Il a, d'autre part, confirmé par trois décisions du 1er mars que l'indemnité représentative de frais de mandat des députés ne pouvait servir à financer leur campagne électorale, mais il n'a pas non plus décidé leur inéligibilité, « en raison des interprétation successives » relatives à l'utilisation de cette indemnité (AN, Haute-Vienne, 2e).

– *Procédure*. La décision 126 ORGA du 22 février modifie, à compter du 1er avril 2013, le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux et l'élection des députés et sénateurs, notamment lorsqu'une QPC est soulevée à cette occasion.

Cour de justice de la République

– *Composition.* Présidée pour la première fois par une femme, Mme Ract-Madoux, conseillère à la Cour de cassation, ses membres figurent au *JO* (13-3).

V. *Gouvernement*. *Président de la République.*

Débats

– *Rapport de la Cour des comptes*. Le premier président Didier Migaud a répondu aux questions sur le rapport annuel, le 19 mars, salle Lamartine.

Déclarations du gouvernement

– *Article 35 C*. L'intervention au Mali a fait l'objet d'une déclaration du gouvernement le 16 janvier et sa prolongation au-delà de quatre mois a été autorisée le 22 avril par l'Assemblée nationale (342 voix contre 0, le Front de gauche s'abstenant) et par le Sénat (326 voix contre 0).

– *Article 50-1 C*. La déclaration sur le programme de stabilité de la France pour 2013-2017 a été approuvée le 23 avril par 297 voix contre 220.

Droit constitutionnel

– *Bibliographie.* H. Portelli, *Droit constitutionnel*, 10e éd., Dalloz, 2013 ; F. Chénedé, « Le constitutionnalisme est un jusnaturalisme : brèves réflexions sur un débat doctrinal relatif au mariage entre personnes de même sexe », *LPA*, 20-2.

– *Chr.* « Jurisprudence : droit administratif et droit constitutionnel », *RFDA*, 2013, p. 141.

Droit de l'Union européenne

– *Autorisation de ratification d'un traité d'adhésion à l'Union européenne*. La loi 2013-99 du 28 janvier concerne l'adhésion de la Croatie (*JO*, 29-1). À l'avenir, une nouvelle adhésion empruntera la procédure visée à l'article 88-5 C (rédaction de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008) : recours au référendum ou au Congrès du Parlement.

V. *Conseil constitutionnel. QPC. Président de la République.*

Droits et libertés

– *Bibliographie.* J.-P. Costa, *La CEDH, des juges pour les libertés*, Dalloz, 2013 ; P. Evens, *Histoire de la presse française*, Flammarion, 2013.

– *Droit à l'information et à la participation du public (art. 7 de la Charte de l'environnement).* Dans une décision 2013-308 QPC, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur local (en l'occurrence, calédonien) a pu considérer, compte tenu de la nature des substances minérales recherchées, que les autorisations de recherche ne constituaient pas « des décisions ayant une incidence significative sur l'environnement ». Par suite, « en l'absence de procédure d'information et de participation », le législateur a fixé des limites

qui « ne méconnaissent pas l'article 7 de la Charte ». À défaut d'une censure, le Conseil aurait pu songer, au moins, à une réserve d'interprétation (*JO*, 28-4) (cette *Chronique*, n° 145, p. 199).

– *Droit à un procès équitable (art. 6 § 1 CEDH).* Dans un arrêt « Agnelet c/ France », rendu le 10 janvier, cette dernière a été condamnée par les juges de Strasbourg pour violation de ce droit, faute d'avoir motivé les verdicts aux assises avant 2011. Pour les exigences d'un procès équitable, il faut que « soient respectés le public et, au premier chef, l'accusé, [qui] doivent être à même de comprendre le verdict » (*Le Monde*, 12-1).

– *Droit à un recours juridictionnel effectif (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Par une décision 2012-288 QPC (*JO*, 18-1), le Conseil a jugé conformes à l'article susmentionné les dispositions de l'article 414-2 du code civil. Ce dernier réserve aux héritiers la qualité pour agir en nullité, pour insanité d'esprit, d'un acte conclu par le défunt. Des arguments militent en ce sens : l'équilibre entre les intérêts des héritiers ; la sécurité des actes conclus par le défunt ; et le fait que le droit d'agir des héritiers est justifié par des motifs d'intérêt général et proportionné à l'objectif poursuivi (cette *Chronique*, n° 145, p. 180).

– *Droit de propriété.* Le Conseil constitutionnel a validé, au fond, cette fois-ci (cette *Chronique*, n° 145 p. 174) la loi Duflot II, par une décision 660 DC du 17 janvier (*JO*, 19-1). Dans un considérant de principe (n° 5), il a rappelé qu'« il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789, et à la liberté contractuelle, qui découle de son article 4, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de cet objectif » (*JO*, 19-1). V. *Collectivités territoriales.*

– *Égalité des sexes.* Le décret 2013-144 du 18 février relatif à la constitution initiale du Haut Conseil des finances publiques (*JO*, 19-2) détermine les modalités d'organisation du tirage au sort, afin de mettre en œuvre le principe de parité (art. 11 de la LO du 17 décembre 2012) (cette *Chronique*, n° 145, p. 190). Pour la première fois, les femmes sont majoritaires au sein du gouvernement, à la suite de la démission de M. Cahuzac (décret du 19 mars) (*JO*, 20-3) : dix-neuf contre dix-huit hommes (*Le Figaro*, 21-3). Elles le demeurent au sein du CSA (*infra*) tandis qu'elles gagnent une place au Conseil constitutionnel (*supra*). De même, une femme préside la Cour de justice de la République. Une mission interministérielle est créée auprès de la ministre chargée des droits des femmes, par le décret 2013-7 du 3 janvier, pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (*JO*, 5-1).

– *Égalité devant les charges publiques (art. 13 de la Déclaration de 1789).* Par une décision 666 DC, le Conseil constitutionnel a censuré, en partie (art. 1er à 6), la loi 2013-312 du 15 avril, d'origine parlementaire, visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre (*JO*, 16-4), que le Sénat avait rejetée le 30 octobre 2012, par le vote d'une exception d'irrecevabilité. Il a fait application de sa jurisprudence classique (cette *Chronique*, n° 144, p. 171), pour « rupture caractérisée » de ladite égalité s'agissant du dispositif « bonus-malus », motif pris

qu'il était réservé aux seuls consommateurs domestiques (cons. 13), d'une part, et qu'il ne distinguait pas entre les consommateurs résidant dans des immeubles collectifs et ceux demeurant dans un site de consommation résidentiel individuel (cons. 17), d'autre part. Pour non-séparabilité, d'autres dispositions ont été, à leur tour, frappées d'inconstitutionnalité.

La modification apportée au régime de la taxe en matière de publicité extérieure, qui ne porte que sur le tarif maximal, ne prive pas les communes de moduler les tarifs en deçà de cette limite ou d'appliquer les majorations facultatives. De sorte qu'il n'en résulte pas, selon le Conseil constitutionnel (2013-305 à 307 QPC) (*JO*, 21-4), une rupture caractérisée, la différence de traitement entre les contribuables étant transitoire et progressivement réduite, conformément à l'objectif poursuivi par le législateur.

– *Laïcité (art. 10 de la Déclaration de 1789 et art. 1er C).* Le Conseil constitutionnel s'est prononcé, pour la première fois, le 21 février, sur ce principe constitutionnel, au titre d'une QPC relative au droit cultuel alsacien-mosellan (v. *République*). Outre le rappel de la liberté des opinions, « même religieuses » (art. 10 de la Déclaration de 1789), le principe de laïcité signifie « la neutralité de l'État, [que] la République ne reconnaît aucun culte ; [il] impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes ; [il] implique que celle-ci ne salarie aucun culte » en dehors d'une « conception historiquement déterminée », au cas particulier. (2012-297 QPC, cons. 5) (*JO*, 23-2). V. *Question prioritaire de constitutionnalité. République.*

– *Laïcité (suite).* Selon un arrêt de la Cour de cassation (chambre sociale) du 19 mars, « le principe de laïcité instauré par l'article 1er C n'est pas applicable aux salariés des employeurs de droit privé qui ne gèrent pas un service public » (*Le Monde*, 21-3). Par suite, le licenciement d'une employée voilée d'une crèche à Chanteloup (Yvelines) a été annulé. Une modification législative est envisagée. Cependant, le président Hollande a souhaité « un texte qui fasse consensus » sur ce sujet sensible, le 28 mars, sur France 2. V. *République.*

– *Liberté de communication.* M. Olivier Schrameck a été nommé membre et président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en remplacement de M. Michel Boyon, par le chef de l'État (décret du 23 janvier). Le président du Sénat a désigné Mme Mémona Hintermann en remplacement de M. Alain Méar, tandis que son homologue de l'Assemblée nationale a choisi Mme Sylvie Pierre-Brossolette à la place de M. Rachid Arhab (*idem*) (*JO*, 24-1). Au lendemain de ce renouvellement, la majorité féminine demeure (cette *Chronique*, n° 138, p. 168).

– *Liberté d'entreprendre (art. 4 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil a jugé (2012-290/291 QPC), s'agissant du régime de consommation des tabacs dans les départements d'outre-mer, que le législateur a assuré, selon sa démarche habituelle, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée, entre l'exercice de ladite liberté et les exigences de la « protection de la santé » (11e alinéa du Préambule de 1946) (cette *Chronique*, n° 145 p. 182

– *Liberté d'expression (art. 11 de la Déclaration de 1789).* Pour violation de la vie privée, Mme Iacub, auteure du

livre *Belle et bête* évoquant sa liaison avec M. Strauss-Kahn, son éditeur Stock et *Le Nouvel Observateur* qui en avait publié des bonnes feuilles ont été condamnés par le juge des référés, à Paris, le 26 février, sur recours de l'ancien ministre : « les limites de la liberté d'expression ont été dépassées et le droit à la liberté de création ne peut prévaloir sur les atteintes à la vie privée, qui sont caractérisées » (*Le Monde*, 28-2).

– *Liberté d'expression (suite) (art. 10 CEDH).* La Cour de Strasbourg, par un arrêt « Eon c/ France », rendu le 14 mars, a condamné celle-ci pour « ingérence des autorités publiques » dans le droit à cette liberté. Lors d'une visite du président Sarkozy, le 28 août 2008, à Laval (Mayenne), le requérant avait brandi une pancarte sur laquelle était inscrit « Casse toi, pov'con ». Formule identique au demeurant à un propos présidentiel lancé au Salon de l'agriculture, le 23 février précédent, à l'encontre d'un agriculteur. Sur ces entrefaites, M. Eon avait été condamné par le TGI de Laval à une amende de 30 euros, le 6 novembre 2008, pour « offense au chef de l'État », condamnation confirmée ultérieurement (cette *Chronique*, n° 129, p. 236). La Cour européenne a estimé que « la critique formulée par M. Eon était de nature politique » et « ne constituait pas une attaque personnelle gratuite » contre la personne de M. Sarkozy. Soit une décision « disproportionnée » : « Un homme politique s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes par les citoyens », devait-elle préciser. Par ailleurs, la Cour critique les juridictions françaises pour ne pas avoir tenu compte de la nature « fréquemment humoristique de la formule de l'écriteau ». La satire contribue, selon elle, « au débat des questions d'intérêt général sans lequel il n'est pas de société démocratique » (*Le Monde*, 16-3). V. *Président de la République.*

– *Liberté de pensée (art. 9 CEDH).* La Cour de Strasbourg a condamné une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 139 p. 151 la France pour « atteinte à la liberté de pensée, de conscience et de religion » à la suite de redressements fiscaux infligés à des associations liées à la secte du Mandarom (*Le Monde*, 2-2).

– *Principe d'égalité devant la loi et les charges publiques (art. 6 et 13 de la Déclaration de 1789) et adaptabilité de la loi (art. 73 C).* L'article 268 du code des douanes relatif au régime de consommation des tabacs dans les départements et régions d'outre-mer a été validé par le Conseil constitutionnel (2012-290/291 QPC) (*JO*, 26-1). La faiblesse des ressources fiscales de ces derniers et les écarts de prix avec la France continentale constituent, au sens de l'article 73 C, des « caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités justifiant des mesures d'adaptation législative ». Par surcroît, le législateur s'est fondé sur un critère en lien direct avec l'objectif qu'il s'est assigné d'un accroissement des ressources, à rebours d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

– *Principe de légalité, de nécessité et de proportionnalité des peines (art. 8 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil a rappelé (2012-289 QPC) (*JO*, 18-1) que les principes précités « ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales, mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition ». Une poursuite pénale peut donc s'accompagner d'une punition

disciplinaire. Cependant, en cas de cumul de sanctions, le principe de proportionnalité signifie que le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues. *Non bis in idem*. Par suite, l'article L. 145-2 du code de la sécurité sociale relatif aux sanctions susceptibles d'être prononcées par la section des assurances sociales ou la section spéciale de l'ordre des médecins est conforme à la Constitution (cette *Chronique*, n° 144, p. 171).

– *Traitements dégradants (art. 3 CEDH).* Une fois encore (cette *Chronique*, n° 142, p. 162), la France a été condamnée par la juridiction de Strasbourg, le 25 avril, pour les conditions « dégradantes » de la détention d'un prisonnier (*Le Monde*, 27-4).

– *Validation législative.* Dans une décision 2012-287 QPC (*JO*, 17-1) relative à la rémunération de copies privées (cette *Chronique*, n° 144, p. 169), le Conseil a réitéré en la matière sa réticence. À preuve, déduit de l'article 16 de la Déclaration de 1789, le considérant de principe n° 3 : « si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition de poursuivre un but d'intérêt général suffisant et de respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines ; en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle ; enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie. » En l'occurrence, le législateur (art. 6 de la loi du 20 décembre 2011) a limité la portée, pour les instances en cours, de l'annulation prononcée par le Conseil d'État, le 17 juin 2011. Les motifs financiers invoqués n'ont pas été « regardés comme suffisants » pour justifier une atteinte aux droits des personnes concernées par des instances en cours. Par suite, le Conseil a annulé la disposition incriminée.

V. *Collectivités territoriales. QPC.*

Droit parlementaire

– *Bibliographie.* P. Jan, « Le droit parlementaire à l'épreuve du lobbying », *LPA*, 11-4.

Élection présidentielle

– *Bibliographie.* CNCCFP, « Publication des décisions relatives aux comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012 », *JO* ; 30-1 ; Le Club des juristes, « Quelle adaptation des règles applicables à l'élection du président de la République ? » (rapport), décembre 2012.

– *Comptes de campagne.* La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a publié (*JO*, 30-1) les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012 ; elle les a approuvés avec rectifications, à l'exception de celui de M. Nicolas Sarkozy qu'elle a rejeté, décision qui a fait l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel. Elle a également fixé le montant du remboursement forfaitaire de leurs dépenses par l'État.

Élections législatives

– *Élections partielles.* À la suite des annulations prononcées par le Conseil constitutionnel, M. Mancel (UMP) a été réélu,

le 24 mars, face à la candidate du Front national, dont le score s'est accru de 82 % entre les deux tours. La candidate socialiste avait été éliminée dès le premier tour (*Le Monde*, 26-3). Le Parti socialiste a perdu le siège de la circonscription des îles Wallis-et-Futuna, à la même date, au profit de M. Polutélé, candidat UMP.

V. *Assemblée nationale.*

FINANCES PUBLIQUES

– *Bibliographie.* F. Waserman, *Les Doctrines financières publiques en France au XIXe siècle*, préface de M. Bouvier, LGDJ, 2012.

GOUVERNEMENT

– *Comités interministériels.* Divers comités se sont réunis, tels le 21 janvier en matière d'exclusion et le 26 février sur la lutte contre le racisme. Deux comités institutionnels concernant respectivement les villes et la modernisation de l'action publique (CIMAP) (cette *Chronique* n° 145, p. 184), en vue de mettre en œuvre le « choc de simplification » annoncé par le chef de l'État, se sont tenus le 19 février et le 2 avril (*Le Monde*, 21-2 et 4-4).

– *Composition.* Dès l'ouverture d'une information judiciaire par le procureur de la République de Paris, le 19 mars, le gouvernement Ayrault II a été remanié pour la première fois (cette *Chronique*, n° 143, p. 188). Mis en cause pour une éventuelle détention d'un compte secret (cette *Chronique*, n° 145, p. 172), M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué au budget, a présenté sur-le-champ, par une lettre, sa démission. Un décret du 19 mars (*JO*, 20-3) en tire les conséquences en procédant à un mouvement de ministres délégués. M. Bernard Cazeneuve, en charge des affaires européennes, lui succède, tandis que M. Thierry Repentin le remplace. Quant à la formation professionnelle, attribution de ce dernier, elle ressortit désormais au ministre de tutelle, le ministre du Travail. Le rôle assumé par M. Cahuzac a été salué, à cet instant, tant par le chef de l'État en conseil des ministres que le Premier ministre à l'Assemblée, le lendemain. « Je fais confiance en sa parole », devait déclarer, encore, le Président lors de son entretien, le 28 mars, sur France 2.

Conséquence naturelle, autant qu'inattendue, le principe de parité a été rompu au sein du gouvernement au bénéfice des femmes, désormais majoritaires : dix-neuf contre dix-huit hommes. Une première, assurément !

– *Déjeuner gouvernemental.* La convivialité n'a pas dissipé la rudesse des lettres de cadrage à venir, le 20 février (*Le Monde*, 22-2).

– *Mission interministérielle.* Un décret 2013-7 du 3 janvier crée une mission pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains. Ladite mission est placée auprès de la ministre chargée des droits des femmes (*JO*, 5-1).

– *Objectif.* Selon le Premier ministre, « l'enjeu du gouvernement, c'est d'assurer l'avenir de notre modèle social et républicain. Pour y parvenir, il faut le réformer en profondeur et courageusement » (*Le Journal du dimanche*, 31-3).

V. *Déclaration du gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

Groupes

– *La coprésidence censurée*. La décision 664 DC du 28 février a censuré la modification du règlement de l'Assemblée nationale introduisant la coprésidence paritaire des groupes. Adoptée le 12 février à la demande du groupe écologiste dont elle consacrait la pratique, la résolution avait été rejetée par la commission des lois, mais l'unité de la majorité l'a emporté à cette occasion (v. *Majorité*). Le Conseil constitutionnel a considéré que les conséquences de cette coprésidence auraient pour effet d'instaurer entre les groupes une différence injustifiée, contraire à l'article 6 de la Déclaration de 1789 et à la loi organique du 15 avril 2009 en ce qui concerne l'application de l'article 34-1 C visant les résolutions.

– *Réunification*. Les députés du groupe Rassemblement-Union pour un mouvement populaire qui avaient quitté le groupe UMP en décembre (cette *Chronique*, n° 145, p. 185) y sont retournés le 15 janvier (*JO*, 16-1). Le groupe UMP compte donc à nouveau 187 membres et 10 apparentés.

– *Séminaire gouvernement-groupe socialiste*. Le Premier ministre a participé, le 22 avril, au séminaire sur les relations entre les députés socialistes et les membres du gouvernement (*Le Monde*, 25-4).

V. *Majorité.*

Habilitation législative

– *Ordonnances (art. 38 C).* Le code monétaire et financier a été adapté à Mayotte, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie par une ordonnance 2013-79 du 25 janvier. Il en sera de même pour les allocations de logement à Mayotte (ordonnance 2013-80 de ce jour) et du statut d'agents de l'État à Wallis-et-Futuna (ordonnance 2013-81 de ce jour) (*JO*, 26-1). Une ordonnance 2013-139 du 13 février relative à la réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État et portant transposition d'une directive communautaire a été publiée (*JO*, 15-2).

V. *Loi.*

Immunités parlementaires

– *Inviolabilité*. Le tribunal de Papeete a condamné M. Gaston Flosse, sénateur (NI) de la Polynésie française, à cinq ans de prison, à la privation de ses droits civiques pendant cinq ans et à 83 800 euros d'amende, le 15 janvier, pour trafic d'influence et corruption (*Le Monde*, 17-1). La cour d'appel l'a condamné le 7 février à quatre ans de prison avec sursis, 125 000 euros d'amende et trois ans de privation de droits civiques pour prise illégale d'intérêts et détournement de fonds publics dans une autre affaire (*ibid.*, 9-2).

Le tribunal de grande instance de Versailles a condamné, le 21 janvier, M. André Santini, député (UDI) des Hauts-de-Seine, à deux ans de prison avec sursis, une amende de 200 000 euros et cinq ans d'inéligibilité pour détournement de fonds dans l'affaire de la fondation Hamon (*BQ*, 22-1).

Irrecevabilité financière

– *Article 40 C*. L'irrecevabilité ayant été contestée à plusieurs reprises par les députés du Front de gauche lors de l'examen de la loi relative à la sécurisation de l'emploi, le président de la commission

des finances, M. Gilles Carrez (UMP), a rappelé la jurisprudence et précisé, le 4 avril, que, sur les 5 300 amendements déposés, 342 avaient été déclarés irrecevables, soit 6 %, « pourcentage normal » (Débats AN, p. 3778).

V. *Amendements*

Loi

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides.* Deux dispositions ont été censurées : l'article 6 de la loi du 20 décembre 2011, § II (287 QPC) (*JO*, 17-1) ; et l'article 1600, § III, les huit premiers alinéas du code général des impôts (298 QPC) (*JO*, 30-3) (cette *Chronique*, n° 145, p. 186).

V. *Collectivités territoriales. Habilitation législative. Pouvoir réglementaire.*

Loi de finances

– *Gestion responsable des dépenses publiques.* En vue du retour à l'équilibre des finances publiques, une circulaire du Premier ministre, en date du 14 janvier, en fixe les règles (*JO*, 15-1) (cette *Chronique*, n° 145, p. 189).

– *Haut Conseil des finances publiques.* La liste de ses membres, dans le respect du principe de parité, figure au *JO* du 16 mars. Il a rendu son premier avis public, relatif aux prévisions macroéconomiques, le 16 avril, en se séparant des prévisions économiques du gouvernement (*Le Monde*, 18-4).

Loi organique

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « La loi organique relative au Sénat », *AJDA*, 2013, p. 16.

Majorité

– *Divisions.* Lors du vote sur le projet relatif à la sécurisation de l'emploi, le 9 avril, six députés socialistes ont voté contre et trente-cinq se sont abstenus, de même que les seize membres du groupe écologiste présents.

Le projet relatif à l'élection des conseillers départementaux, municipaux et régionaux n'a été adopté en lecture définitive, le 17 avril, que par les voix socialistes et la moitié du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste (RRDP), les écologistes s'abstenant et le GDR votant contre avec l'autre moitié des RRDP.

– *Initiatives contrariées.* À la demande du groupe socialiste et malgré les protestations du président du groupe écologiste, la proposition de loi relative à l'application du principe de précaution aux ondes électromagnétiques, inscrite à la « niche » de ce dernier groupe, le 31 janvier, a été renvoyée en commission. Une mésaventure analogue est arrivée aux deux propositions inscrites, le 28 mars, à la niche du RRDP : le rétablissement de la circonscription unique pour les élections européennes a été rejeté et le retard provoqué par l'obstruction de l'UMP dans la journée n'a pas permis de terminer en séance de nuit l'examen de la recherche sur l'embryon.

V. *Groupes.*

Ministres

– *Bévue.* M. Arif a annoncé à l'Assemblée nationale, le 21 février, la libération de la famille d'otages français enlevés au Cameroun, avant de se raviser (*Le Monde*, 23-2).

– *Cessation de fonction : position présidentielle.* À propos de la démission de M. Cahuzac, le chef de l'État a déclaré, lors de son entretien sur France 2, le 28 mars : « dès lors qu'il y avait une procédure judiciaire, il n'était pas possible qu'un membre du gouvernement puisse être soumis à quelque influence que ce soit, donc soumis à une convocation chez un juge. C'était l'exemplarité que je voulais réaffirmer ; chaque fois qu'il y a un membre du gouvernement qui est dans une procédure, il n'est plus membre du gouvernement » (Service de presse de la présidence de la République).

– *Condition.* Un séjour à l'île Maurice lui ayant été offert par son compagnon pour Noël, Mme Aurélie Filippetti, ministre de la Culture et de la Communication, a déclaré (*Huffington Post*, 11-1) : « J'en ai averti le président de la République, qui m'a autorisée à partir. » Et le Premier ministre, qui « dirige l'action du gouvernement » ?

– *Démission.* Devant les magistrats du pôle financier de Paris, M. Cahuzac a avoué, le 2 avril, l'existence d'un compte à l'étranger. Il a été aussitôt mis en examen pour blanchiment de fraude fiscale. Dans un communiqué, il s'est dit « dévasté par le remords » regrettant de s'être laissé happer par « la spirale du mensonge » et a présenté ses excuses au président de la République, à ses collègues du gouvernement, aux parlementaires et aux électeurs (*Le Figaro*, 3-4).

– *Inscription au barreau.* Le décret 2013-319 du 15 avril (*JO*, 17-4) a abrogé celui du 3 avril 2012, dit « décret passerelle » (cette *Chronique*, n° 142, p. 170), qui permettait aux ministres « justifiant de huit ans au moins d'exercice de responsabilités publiques » d'accéder, selon des conditions particulières, au barreau.

– *Solidarité.* Tandis que M. Montebourg critiquait, entre autres, le rôle de la Banque centrale européenne (BCE), le 3 mars, M. Moscovici saluait son rôle positif (*Le Monde*, 5-3). Représentant le gouvernement aux obsèques du président Chavez à Caracas, le 8 mars, M. Lurel a estimé que celui-ci pouvait être comparé à « de Gaulle plus Léon Blum ». « Je n'aurais pas employé ces termes-là », répliquera Mme Touraine sur RTL (*Le Figaro*, 11-3).

Il reste que M. Montebourg en mettant en cause la politique économique du gouvernement (entretien au *Monde* le 10 avril), Mme Duflot et M. Hamon s'y ralliant, a affecté l'autorité du Premier ministre et, plus encore, celle du chef de l'État. V. *Premier ministre. Président de la République.*

– *Transparence.* Première mesure du « choc de la moralisation de la vie publique » voulue par le président de la République, l'ensemble des ministres, y compris le premier d'entre eux, ont déclaré sur Internet leur patrimoine, le 15 avril (*Les Échos*, 16-4). Le précédent avait été créé par les membres du gouvernement Fillon III, en avril 2011 (cette *Chronique*, n° 139, p. 171).

V. *Gouvernement. Président de la République. République.*

Ordre du jour

– *Séance du dimanche.* L'Assemblée nationale a siégé, au total, cent neuf heures pour l'examen du projet de mariage homosexuel, y compris les samedi 2 et dimanche 3 février, à raison

de trois séances par jour ; celle du 3, qui a duré vingt-deux heures, s'est achevée le lendemain à 7 h 55. Le président Bartolone qui n'avait pas quitté le « perchoir » observa : « La séance qui s'achève plaide pour le temps législatif programmé. »

– *Temps législatif programmé.* Effectivement, la conférence des présidents a décidé, le 15 avril, que la procédure prévue par l'art. 45-6 RAN s'appliquera à l'examen en deuxième lecture du projet sur le mariage (laquelle a été avancée au 17 avril, cinq semaines avant la date initialement prévue). Conformément aux décisions de la conférence des présidents qui a reconduit les règles fixées sous la treizième législature, le temps des groupes a été réduit de moitié par rapport à la première lecture.

V. *Séance*.

Parlement

– *Bibliographie.* G. Bergougnous, « Le Conseil constitutionnel et le législateur », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 38, 2013, p. 7 ; D. Chamussy, « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », *ibid.*, p. 37 ; P. Desrousseaux, « Bilan de la nouvelle relation Cour des comptes-Parlement », in *L'Évolution des juridictions financières. Gestion et finances publiques*, 2012, p. 25.

Parlementaires

– *Bibliographie.* J.-É. Gicquel, « Le Conseil constitutionnel et le mandat parlementaire », *Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 38, 2013, p. 69 ; J.-P. Camby « L'intérêt du parlementaire à agir devant le juge administratif », *RDP*, 2013, p. 97.

– *Inscription au barreau.* Le décret du 3 avril 2012 (cette *Chronique*, n° 142, p. 170) a été abrogé par celui du 15 avril (2013-319). Les conditions particulières sont supprimées, tout comme pour les membres du gouvernement.

- *Rappel à l'ordre.* À la suite des incidents du 18 avril, le bureau de l'Assemblée nationale a prononcé cette sanction le 24 avril à l'encontre de MM. Yves Albarello, Daniel Fasquelle et Marc Le Fur (UMP). V. *Séance*.

V. *Collectivités territoriales.*

Parlementaires en mission

– *Nominations.* Douze députés ont été nommés à cette fonction : MM. Vauzelle (Bouches-du-Rhône) (s), auprès du ministre des Affaires étrangères, décret du 1er janvier (*JO*, 4-1) ; Lesage (Côtes-d'Armor) (s), à l'écologie, décret du 8 février ; Mandon (Essonne) (s), une mission triple (économie et finances ; réforme de l'État et décentralisation ; et PME), décret du 14 février (*JO*, 15-2) ; Sirugue (Saône-et-Loire) (s), auprès du Premier ministre, décret du 7 mars (*JO*, 8-3) ; Véran (Isère) (s), aux affaires sociales, décret du 11 mars (*JO*, 12-3) ; Mme Nieson (Drôme) (s), qui rejoint la garde des Sceaux, décret du 7 mars (*JO*, 8-3) ; MM. Lebreton (Réunion) (s), aux outre-mer, décret du 8 avril (*JO*, 10-4), et Leroy (Français de l'étranger) (s), aux transports, la mer et la pêche, décret du 23 avril (*JO*, 24-4). En dernier lieu, MM. Blein (Rhône) (s), Juanico (Loire) (s), Guedj (Essonne) (s) et Mme Rabaud (Tarn-et-Garonne) (s) ont été chargés par un décret du 29 avril (*JO*, 30-4), chacun d'entre eux, d'une triple mission auprès des ministres de l'Économie, des Affaires sociales et de la Santé, et des Sports.

Deux sénateurs ont été distingués : M. Bourquin (Pyrénées-Orientales) (RSDE) a fait l'objet d'une mission double (économie et finances et redressement productif), décret du 18 janvier (*JO*, 19-1) ; Mme Archimbaud (Seine-Saint-Denis) (EELV) a été nommée auprès de la ministre des Affaires sociales et de la Santé, décret du 20 mars (*JO*, 21-3).

Pouvoir réglementaire

– *Délégalisation.* Par une décision 237 L, rendue le 21 mars (*JO*, 24-3), le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement de certaines dispositions relatives à divers organismes ou commissions. Il s'est comporté de même, le 18 avril (*JO*, 21-4), respectivement à propos des modalités de financement de la société France Télévisions (238 L) ; de certaines dispositions du code rural, de la loi portant réforme de l'hôpital et de la loi de finances rectificative pour 2009 (239 L).

V. *Loi.*

Premier ministre

– *Bibliographie.* J.-M. Ayrault, « Pour un nouveau modèle français », *Le Monde*, 4-1 ; « Ayrault, l'intendant », *Libération*, 18-3.

– *Arbitrage : définition présidentielle.* Le 3 janvier, lors de la cérémonie des vœux au gouvernement : « L'arbitrage du Premier ministre intervient sous mon autorité », a déclaré M. Hollande (Service de presse de la présidence de la République).

– *Autorité ?* Depuis Phnom Penh (Cambodge), le Premier ministre, qui voyage beaucoup plus que son prédécesseur, à cet égard, s'est opposé, le 3 février (*Le Monde*, 5-2), à la procréation médicalement assistée (PMA) avancée par Mme Bertinotti à l'occasion du débat sur le « mariage pour tous » (cette *Chronique*, n° 145, p. 193). En revanche, M. Montebourg n'a pas hésité à nouveau (*idem*) à braver son autorité. Condamnant le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, en termes vifs : « Tu gères la France comme le conseil municipal de Nantes. » « Ce qui compte pour moi, se limitera le Premier ministre, c'est l'action de mon gouvernement pour le redressement du pays, sous l'autorité du chef de l'État. Nous sommes une équipe, nous devons jouer collectif » (entretien au *Journal du dimanche*, 31-3). Au surplus, la mise en cause de la politique économique du gouvernement par Mme Duflot et MM. Hamon et Montebourg, en avril, devait contraindre le Président à réagir (v. *Président de la République*). Sur ces entrefaites, une fois encore, M. Peillon qui avait évoqué un changement de rythme des vacances scolaires d'été a été désavoué par M. Ayrault, le 24 février (*Le Figaro*, 25-2) (cette *Chronique*, n° 145, p. 193).

– *Confirmation présidentielle.* Comme naguère (cette *Chronique*, n° 145, p. 194), le chef de l'État a déclaré, le 3 janvier, lors de la cérémonie des vœux au gouvernement : « Au Premier ministre Jean-Marc Ayrault dont je connais le sérieux, le dévouement et la loyauté, je réaffirme ma confiance » (Service de presse de la présidence de la République).

– *Consultations.* Selon la pratique observée, le Premier ministre a consulté les présidents des assemblées et les présidents des groupes parlementaires s'agissant des projets de révisions constitutionnels, le 29 janvier, et du projet de

loi de moralisation de la vie publique, le 11 avril (*Le Monde*, 31-3 et 13-4).

– *Information.* Suivant la répartition des rôles avec le chef de l'État, le Premier ministre s'est entretenu avec les présidents des assemblées parlementaires et les présidents des groupes parlementaires dès le début de l'intervention de l'armée française au Mali, les 11 et 14 janvier, puis au lendemain de la reconquête de la ville de Tombouctou, les 29 janvier et 25 mars.

– *« Premier ministre socialiste ».* « Oui, je suis un Premier ministre socialiste », a déclaré l'intéressé. « J'assume totalement mon identité politique. Je suis aussi un républicain et j'agis pour l'intérêt général du pays » (entretien au *Journal du dimanche*, 31-3).

– *Relation avec le président de la République.* Bien que M. Hollande n'ait pas cité son nom lors de son entretien du 28 mars, M. Ayrault a indiqué qu'il avait été « associé étroitement » à la préparation de cet entretien : « Je me sens totalement solidaire et totalement associé à ce qu'il fait […]. Nous savons où nous allons. Avec le Président, on marche la main dans la main » (entretien au *Journal du dimanche*, 31-3).

– *Rituel républicain.* Le Premier ministre a reçu le 15 novembre 2012, six mois après sa nomination, les insignes de grand officier de l'Ordre national du Mérite (cette *Chronique*, n° 125, p. 179). Information communiquée par le secrétariat général du gouvernement, que nous remercions vivement.

– *Services.* Il est institué par le décret 2013-333 du 22 avril, auprès du Premier ministre, un Commissariat général à la stratégie et à la prospective (*JO*, 23-4). Il se substitue au Centre d'analyse stratégique (décret du 22 juillet 1997) et se prononce pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation (art. 1er).

Un décret 2013-8 du 3 janvier porte création auprès du Premier ministre d'un Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes.

V. *Gouvernement. Ministres. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

Président de la République

– *Bibliographie.* O. Beaud, « Le délit d'offense au président de la République. Un épisode à redécouvrir de la République gaullienne (1959-1968) », in *Annuaire de l'Institut Michel Villey*, vol. 4, Dalloz, 2013 ; S. Milacic, « Les ambiguïtés du rapport français au président de la République », *Constitutions*, 2013, p. 7 ; C. Hauuy, « Le Président de la République vu par la doctrine publiciste, sous la IIIe République », *RFDC*, 2013, p. 67 ; N. Nougayrède, « Les faucons du Président », *Le Monde*, 30-1.

– *Ancien Président.* M. Nicolas Sarkozy a été mis en examen le 21 mars à Bordeaux par le juge Gentil et deux magistrates, cosaisies du dossier avec lui pour « abus de faiblesse » à l'encontre de Mme Liliane Bettencourt, à l'issue d'une confrontation avec des anciens membres du personnel de celle-ci.

Par ailleurs, M. Sarkozy a remis la Légion d'honneur, à Liège, au ministre des Affaires étrangères belge, le 27 mars (*Le Figaro*, 27-3).

– *Autorité ?* Le président Hollande, en présentant ses vœux au gouvernement,

le 3 janvier, n'a pas manqué de rappeler ses membres à la solidarité ; à l'ordre, en clair : « C'est un état d'esprit. C'est aussi un comportement. Il peut y avoir des débats au sein du gouvernement. Mais une fois l'arbitrage du Premier ministre intervenu, sous mon autorité, il vous engage, sans restriction, sans exception et sans exclusive. [...] C'est une chance, un privilège que de servir son pays surtout dans une période aussi rude. C'est une mission exigeante et exaltante. » (Service de presse de la présidence de la République).

Sur France 2, le 28 mars, il devait se faire plus précis en cas de manquement à la solidarité, en envisageant le départ du gouvernement. Las ! M. Montebourg, dans un entretien au *Monde*, accordé le 8 avril, a mis en cause la politique économique menée (« le sérieux budgétaire, s'il tue la croissance, n'est plus sérieux »), opinion partagée ultérieurement par M. Hamon et Mme Duflot, respectivement sur BFMTV et le site Mediapart.fr. « Aucun ministre ne peut remettre en cause la politique qui est conduite, qui n'est pas l'austérité », se bornera à répliquer le chef de l'État, à l'occasion d'un point de presse à l'issue du conseil des ministres, le 10 avril (*Le Figaro*, 11-4).

Simultanément, l'annonce du projet de loi sur la moralisation de la vie publique, ce jour, devrait susciter, démarche inédite sous la Ve République, la fronde, du président de l'Assemblée nationale, concernant la publication du patrimoine des élus (*idem*).

– *Blessure.* À propos du mensonge de M. Cahuzac, le Président a confessé, le 10 avril, à l'issue du conseil des ministres : « j'ai été blessé, heurté et même meurtri par ce qui s'est passé », ayant été « élu sur cette idée de République exemplaire » (*Le Figaro*, 11-4).

– *Bonheur.* « Je viens sans doute de vivre la journée la plus importante de ma vie politique » (au nom de la France, précisera-t-il le 28 mars), s'est exclamé le président Hollande à Bamako, le 2 février après la victoire de l'armée française, au Mali, sur les djihadistes (*Le Monde*, 5-2).

– *« Chef de bataille ».* Dans son entretien sur France 2, le 28 mars, le Président a affirmé : « Je suis en ordre de bataille, je suis le chef de cette bataille. Mon objectif, c'est l'emploi ; mon cap, c'est la croissance. J'ai mis en place une politique, tous les outils sont là. [...] Ce que j'ai à faire, c'est mobiliser » (Service de presse de la présidence de la République).

– *Chef de guerre et chef des armées.* Répondant à la demande d'intervention du président du Mali et en conformité avec la légalité internationale, le Président a décidé, le 11 janvier, l'envoi de troupes françaises dans ce pays afin d'arrêter l'avancée des islamistes. Les conseils de défense se sont succédé, tout au long de la semaine pratiquement (*Le Monde*, 13/14-1) (cette *Chronique*, n° 138, p. 171). Simultanément, le chef de l'État a ordonné une opération en Somalie destinée à libérer un otage, membre des services secrets, le 12 janvier (*idem*). La victoire de la rébellion en Centrafrique, le 24 mars, a provoqué l'envoi à Bangui de renforts (*Le Monde*, 26-3) (cette *Chronique*, n° 145, p. 195).

– *« Choc de simplification ».* Dans son entretien à France 2 du 28 mars, le président Hollande a affirmé : « Moi, j'ai le devoir de faire sortir la France de la crise. Donc je vais y mettre tous les moyens, toute la boîte à outils. » Annonçant un « choc de simplification », il a conclu :

« Je suis en ordre de bataille. Je suis le chef de cette bataille. » Le Premier ministre n'a pas été évoqué au cours de cet entretien.

– *Collaborateurs.* M. Claude Sérillon a été nommé conseiller (*JO*, 3-1).

– *Compagne.* Mme Trierweiler a déposé, le 11 janvier, une seconde assignation contre les auteurs de sa biographie non autorisée, dont le procès est devant le TGI de Paris (cette *Chronique*, n° 145, p. 195). Sur i>Télé, le 27 janvier, elle s'est prononcée pour le mariage homosexuel : « Il n'y a pas de sous-citoyens. »

– *Déplacement.* De manière inédite, le chef de l'État s'est rendu deux jours en Côte-d'Or, les 11 et 12 mars (*Le Monde*, 13-3).

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (art. 64 C).* Le Président a demandé à la garde des Sceaux de saisir le Conseil supérieur de la magistrature à propos des critiques dont le juge Gentil a été l'objet, après avoir mis en examen M. Sarkozy, le 21 mars (entretien avec France 2).

– *Offense au chef de l'État.* La CEDH, dans l'arrêt « Eon c/ France », rendu le 14 mars, ne s'est pas prononcée sur la conformité de ce délit avec le droit européen, à la différence du délit espagnol de l'injure au roi, en 2011 (*Le Monde*, 16-3). V. *Droits et libertés.*

– *Pouvoir d'initiative (art. 89 C).* V. *Révision de la Constitution.*

– *« Premier responsable ».* À Louvriers (Eure), le 5 janvier, à l'occasion d'une cérémonie en l'honneur de Pierre Mendès France, ancien député-maire, le Président a affirmé : « Ce qui va ou ne va pas, c'est au Président de l'assumer. Je ne délègue à personne d'autre cette responsabilité d'assumer devant les Français la responsabilité de la politique que je mène » (*Le Figaro*, 7-1) (cette *Chronique*, n° 145, p. 197).

– *Président-législateur.* Dans une lettre adressée le 1er février à M. Jacob, président du groupe parlementaire UMP de l'Assemblée nationale, le chef de l'État a indiqué son refus de la reconnaissance de la gestation pour autrui (GPA), au moment du débat sur le projet de loi « Mariage pour tous » (*Le Monde*, 3/4-2). V. *Droits et libertés.*

– *Ratification d'un engagement international.* Autorisé par la loi du 22 octobre 2012, le président de la République a ratifié par un décret 2013-29 du 8 janvier le traité de discipline budgétaire (TSCG) (*JO*, 11-1) (cette *Chronique* n° 145, p. 184).

– *Réception de parlementaires.* Une dizaine de parlementaires socialistes ont été reçus à l'Élysée le 19 avril (*Le Canard enchaîné*, 24-4).

– *Santé.* Un bulletin a été publié le 6 mars : « l'examen clinique et paraclinique s'est révélé normal » (*Le Figaro*, 7-3). C'est le deuxième bilan depuis l'entrée en fonction qui reproduit le communiqué du 5 juin 2012 (cette *Chronique*, n° 143, p. 194).

– *Séminaire.* Le président Hollande a réuni le 10 janvier une dizaine de ministres, dont le Premier, pour un séminaire gouvernemental sur les investissements d'avenir (*BQ*, 11-1). Il a également réuni le 20 février un séminaire « stratégie d'investissements » (*BQ*, 20-2).

Par ailleurs, le chef de l'État a convié les ministres intéressés par la lutte pour l'emploi, le 4 mars (*Le Monde*, 6-3).

– *Vœux.* « Nous respectons là un usage. Une sorte de civilité républicaine », a observé le chef de l'État, le 3 janvier, en présentant ses vœux au gouvernement, puis, le 7, au Conseil constitutionnel et tout au long du mois aux diverses autorités. Il s'est rendu le 19 à Tulle pour présenter ses vœux aux Corréziens (*Le Monde*, 21-1).

– *Volonté.* « Je sais ce que je décide et je sais où on va arriver, c'est-à-dire à la réussite », a déclaré le Président sur France 2, le 28 mars.

V. *Gouvernement. Ministres. Premier ministre. République.*

Question prioritaire de constitutionnalité

– *Bibliographie. La QPC: trois ans et déjà grande*, AN, Rapport d'information Urvoas, n° 842, 2013 ; Actes de la deuxième journée d'études toulousaines sur la QPC, *La QPC façonnée par ses acteurs: quelle(s) tendance(s) ? I* et *II*, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013, n° 38, p. 205, et n° 39, p. 251 ; O. Dord, « La QPC et le Parlement : une bienveillance réciproque », *ibid.*, n° 38, p. 23 ; X. Magnon, X. Bioy, W. Mastor, S. Mouton, *Le Réflexe constitutionnel. Question sur la QPC*, Bruylant, 2012 ; E. Dubout, « L'efficacité structurelle de la QPC », *RDP*, 2013, p. 107 ; X. Magnon, « La doctrine, la QPC et le Conseil constitutionnel : quelle distance ? », *ibid.*, p. 135 ; E. Cartier, « Le secrétariat général du gouvernement, défenseur attitré de la loi dans le cadre du contentieux de la QPC », *LPA*, 21-2 ; Th. Santolini, « La QPC au regard du droit comparé », *RFDC*, 2013, p. 83 ; F. Savonitto, « L'absence de double filtrage des QPC, argument pour sa suppression ? », *ibid.*, p. 107.

– *Chr.* LPA, 25 et 26-3 ; *Constitutions*, 2013, p. 73 ; *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013, n° 38, p. 99, et n° 39, p. 79.

– *Bilan de trois ans.* Depuis l'entrée en vigueur, le 1er mars 2010 (cette *Chronique*, n° 142, p. 176), le Conseil constitutionnel a enregistré, en trois ans, 1 517 dossiers adressés par le Conseil d'État et la Cour de cassation, soit : 1 203 dossiers de non-renvoi (79,3 %), 314 dossiers de renvoi (20,7 %). S'agissant des non-renvois, 412 proviennent du Conseil d'État et 791 de la Cour de cassation. En outre, quatre QPC ont été soulevées à l'occasion du contentieux électoral.

I. Dans ce laps de temps, le Conseil a rendu 255 décisions portant sur 297 dossiers. Celles-ci se répartissent, à titre principal, entre : *conformité*, 31 (2010), 62 (2011), 39 (2012), 5 (2013), au total 137 ; *non-conformité totale* : 11 (2010), 17 (2011), 14 (2012), 1 (2013), au total 43 ; *non-lieu à statuer* : 6 (2010), 1 (2011), 2 (2012), 1 (2013), au total 10 ; *non-lieu à statuer et conformité* : 3 (2010), 1 (2011), au total 4. En définitive, 255 décisions ont été rendues : 64 en 2010, 110 en 2011, 74 en 2012 et 7 en 2013.

II. Ces décisions sur les trois années ont abouti à 53,8 % de *décisions de conformité* ; 13,7 % de *conformité sous réserve*, 16,4 % de *non-conformité totale*, 10 % de *non-conformité partielle*, 5,3 % de *non-lieux* et 0,8 de décisions relatives à des aspects de procédure.

III. Les dispositions annulées depuis le 1er mars 2010 concernent en premier lieu le droit pénal ou la procédure pénale : sur 66 décisions censurant une disposition législative, 15 sont relatives à cette discipline ; 8 décisions concernent le droit processuel ; 6 décisions le droit de l'environnement ; 5 décisions sont relatives au droit fiscal, 5 à la santé publique, entre autres. Le délai moyen de jugement est de deux mois (site Internet du Conseil constitutionnel).

– *Dispositions législatives.* Une nouvelle loi du pays de Nouvelle-Calédonie a été déférée au Conseil : l'article Lp. 142-10 du code minier (2013-308 QPC) ; le gouvernement local, le congrès de la Nouvelle-Calédonie et l'assemblée de la province sud présentant des observations en réplique à celles de l'association requérante (*JO*, 28-4). *Ratione temporis*, le Conseil a déclaré conforme au principe de laïcité l'article VII des articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal an X (loi du 8 avril 1802) dans la décision 2012-297 QPC (*JO*, 23-2).

– *« Droits et libertés garantis ».* De manière unique, le Conseil a validé le régime cultuel d'Alsace-Moselle (2012-297 QPC) sur le fondement des travaux préparatoires des constitutions de 1946 et de 1958 ; ces derniers n'ayant qu'une valeur historique, au demeurant, en l'absence d'une assemblée constituante.

– *Procédure.* Pour la première fois, le Conseil a présenté une question préjudicielle à la Cour de Luxembourg relative au mandat d'arrêt européen, mis en œuvre par la décision-cadre européenne du 13 juin 2002 (2013-314 QPC) (*JO*, 7-4). Au titre de contrôle par voie d'action (art. 61 C), il s'en remet aux juges ordinaires, ne disposant que d'un délai d'un mois (27 juillet 2006, « Droit d'auteur ») (cette *Chronique*, n° 120, p. 175).

La procédure dématérialisée de la QPC a été étendue, par ailleurs, au contentieux des électeurs parlementaires (décision 2013-126 ORGA du 22 février) (*JO*, 27-2). En l'espèce, une QPC a été soulevée à l'encontre des articles LO 328 et LO 329 du code électoral relatifs à des inéligibilités temporaires. En l'absence de changement des circonstances, ces dispositions ayant été préalablement validées (628 DC du 12 avril 2011) (cette *Chronique*, n° 138, p. 156), le Conseil n'a pas examiné ce moyen de droit (15 février, « AN, Français établis hors de France, 6e ») (*JO*, 19-2).

Outre le nombre élevé de recours en intervention émanant des cultes concordataires en Alsace-Moselle (2012-297 QPC), le Conseil n'a pas admis, de façon inédite semble-t-il, une telle intervention en l'absence d'un « intérêt spécial » (art. 6 du règlement de procédure modifiée) (2012-298 QPC) (*JO*, 28-3).

En dernière analyse, des non-lieux à statuer sont à mentionner. Le juge n'a pas appelé une affaire à l'audience publique, motif pris de ce qu'il s'était prononcé, le mois précédent, sur la même disposition législative (2012-287 QPC) (2012-293).

V. *Collectivités territoriales. Droits et libertés. République.*

Référendum

– *Bibliographie.* « Pour une République exemplaire » (pour un référendum QCM), tribune de dix députés socialistes, *Le Monde*, 6-4.

– *Assemblée nationale.* La motion tendant à soumettre au référendum le projet

de loi ouvrant le mariage aux personnes de même sexe présentée par l'UMP, le 30 janvier, contestée comme n'entrant pas dans le champ de l'article 11 C, a été repoussée par 298 voix contre 184.

– *Sénat*. Une motion identique, également présentée par l'UMP, a été repoussée le 5 avril, par 176 voix contre 164.

République

– *Bibliographie*. J. Fourquet, « Les Français et l'Europe : un rapport ambivalent », *Commentaire*, n° 141, 2013, p. 35 ; M. R. Donnarumma, « Le régime semi-présidentiel. Une anomalie française », *RFDC*, 2013 p. 37 ; C. Hauuy, « Le président de la République, vu par la doctrine publiciste, sous la IIIe République », *ibid.*, p. 67 ; P. Jan, « À quand la… VIIe République ? », *Libération*, 29-4.

– *Laïcité (art. 1er C) et droit cultuel alsacien-mosellan*. Sur renvoi du Conseil d'État, le Conseil constitutionnel s'est prononcé, le 21 février (2012-297 QPC), en faveur de la conformité au principe de laïcité de l'article VII des articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802), qui prévoit la prise en charge par l'État du traitement des pasteurs des Églises consistoriales (v. décret du 8 octobre 2007 fixant le classement indiciaire des personnels des cultes) (cette *Chronique* n° 125, p. 162).

Ladite loi demeure en vigueur dans les départements rhénans et mosellan ; la loi de séparation des Églises et de l'État, en date du 9 décembre 1905, ne s'y appliquant pas en raison de leur incorporation au Reich allemand. Par suite, lors du rétablissement de la souveraineté française, les lois du 17 octobre 1919 et du 1er juin 1924, d'une part, et l'ordonnance du 15 septembre 1944, d'autre part, ont maintenu en vigueur, à titre transitoire, l'ensemble de la législation locale sur les cultes (cons. 3). Ladite législation qui bénéficie donc de la continuité historique, la loi de germinal étant, du reste, qualifiée par le Conseil de « loi de la République », constitue un élément essentiel du droit local ; un principe fondamental reconnu par les lois de la République, au surplus, récemment (5 août 2011, 2011-157 QPC) (cette *Chronique*, n° 140, p. 130), mais non cité ici. Par surcroît, le Conseil asseoit sa démonstration en faisant appel tant des travaux préparatoires du projet de constitution de 1946 que de ceux de 1958 relatifs à l'article 1er (cons. 6). Une démarche, telle la prosopopée, qui n'est pas sans analogie, au demeurant, avec celle suivie en matière de nationalisation, le 16 janvier 1982 (81-132 DC, cons. 15).

Il résulte de ce qui précède que la proclamation constitutionnelle, selon laquelle « la France est une République […] laïque, n'a pas entendu remettre en cause les dispositions législatives ou réglementaires particulières dans plusieurs parties du territoire de la République lors de l'entrée en vigueur de la Constitution relatives à l'organisation de certains cultes et notamment à la rémunération de ministres du culte » (cons. 6). Outre le particularisme alsacien-mosellan, le Conseil vise implicitement des régimes ultramarins, ceux de la Guyane (ord. de Charles X du 27 août 1828) ; de Saint-Pierre-et-Miquelon, des îles Wallis-et-Futuna, de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie (décret-loi Mandel du 16 janvier 1939) (cette *Chronique* n° 144, p. 181).

– *Laïcité (suite)*. M. Ayrault accompagné de M. Fabius ont représenté la France,

le 19 mars, à la messe d'installation du pape François, au Vatican (cette *Chronique*, n° 114, p. 192).

Un arrêté du 5 avril porte nomination des membres de l'observatoire de la laïcité : M. Jean-Louis Bianco, ancien ministre, ancien secrétaire général de l'Élysée, en a été nommé, le même jour, président (*JO*, 6-4). La Cour de cassation, dans un arrêt du 19 mars, a estimé que la laïcité ne s'appliquait pas à une salariée de la crèche privée Baby Loup. M. Valls a regretté cette décision qui met en cause la laïcité (*Le Monde*, 21-3).

– *Langue.* Dans un avis, le Conseil d'État a rappelé le principe de l'unicité du peuple français (*Le Monde*, 27-3).

– *« Ma République ».* Sur France 2, le 28 mars, le chef de l'État a affirmé : « Ma République doit être exemplaire et apaisée […]. J'aime tous les Français. Je veux les emmener vers la réussite et j'aurai besoin de tous. Mais pour cela, et c'est le rôle du président de la République, il faut fédérer » (Service de presse de la présidence de la République). Au lendemain de l'adoption par le Parlement du projet de loi « Mariage pour tous », il devait réitérer, à l'issue du conseil des ministres réuni le 24 avril, le propos : « Aujourd'hui plus que jamais, le rassemblement du pays doit se faire sur ce qui est attendu… l'emploi, le redressement, la confiance » (*idem*).

– *« Ordre républicain ».* Après le vote par le Parlement du projet de loi « Mariage pour tous », le chef de l'État a déclaré à l'issue du conseil des ministres, réuni le 24 avril : « Quand les passions dégénèrent en violence, elles doivent être condamnées. L'ordre républicain est d'abord le respect de la liberté de manifester sûrement, mais aussi la liberté pour le Parlement de légiférer » (Service de presse de la présidence de la République).

– *« Outrage ».* Le mensonge de M. Cahuzac ne constitue pas seulement, pour le Président, « une impardonnable faute morale » (communiqué du 2 avril), mais aussi et surtout « un outrage fait à la République » (déclaration du 3 avril) (*Le Figaro*, 4-4). Car « chacune et chacun, à sa place, doit servir la République. Et d'une manière exemplaire » (allocution de Tulle, 6-4).

– *Rituel républicain.* V. *Premier ministre.*

– *Usage républicain.* La galette des rois, sans fève cependant, a été partagée avec le Président, à l'Élysée, le 9 janvier (*Le Figaro*, 10-1).

V. *Droits et libertés.*

Résolutions (article 88-4 C)

– *Assemblée nationale.* La proposition de résolution sur l'instrument de réciprocité sur les marchés publics a été adoptée en séance le 28 février.

Responsabilité du gouvernement

– *Article 49-2 C.* Déposée par le président du groupe UMP, la motion de censure visant directement les engagements non tenus du président de la République a été discutée le 20 mars. « Je sais où je vais. Je sais ce que doit être la France à la fin de ce quinquennat », a répondu le Premier ministre à M. Copé qui l'accusait de « marcher avec détermination vers l'abîme ». La motion a recueilli 228 voix (il en aurait fallu 287).

V. *Gouvernement. Premier ministre.*

Révision de la Constitution

– *Bibliographie.* F. Mélin-Soucramanien, D. Rousseau, B. Mathieu, « La commission Jospin, premier bilan et perspectives », *Constitutions*, 2013, p. 27.

– *Projets de révision.* À l'initiative du président de la République, sur proposition du Premier ministre (art. 89-1 C), quatre projets de loi constitutionnelle ont été déposés, le 14 mars, sur le bureau de l'Assemblée nationale, relatifs respectivement à la démocratie sociale (n° 813), aux incompatibilités applicables à l'exercice de fonctions gouvernementales et à la composition du Conseil constitutionnel (n° 814), à la réforme du Conseil supérieur de la magistrature (n° 185) et à la responsabilité juridictionnelle du président de la République et des membres du gouvernement (n° 186).

V. *Constitution.*

Séance

– *Bibliographie.* J. Benetti, « L'article 42 de la Constitution, le Sénat et le Conseil constitutionnel. Retour sur un imbroglio parlementaire », *Constitutions*, 2013, p. 47

– *Clôture*. Demandée par le président de la commission des lois, en application de l'article 57 RAN, la clôture de la discussion de l'article 1er *bis* de la loi sur le mariage homosexuel, puis celle des quatre articles suivants, a été décidée le 3 février et, enfin, à nouveau le lendemain.

– *Faits personnels*. Témoignant de la vivacité des échanges (le président Bartolone a réuni à plusieurs reprises les présidents de groupe pendant une suspension de séance), la discussion de la loi sur le mariage homosexuel a été émaillée de plusieurs recours à l'article 58-4 RAN, le 30 janvier, les 1er, 4 et 5 février, sans compter les rappels au règlement ayant le caractère d'un fait personnel. V. *Parlementaires*.

– *Incident*. Le comportement d'un collaborateur de la garde des Sceaux pendant l'intervention de M. Le Fur (UMP) a provoqué le 18 avril, au cours de l'examen en deuxième lecture du projet sur le mariage homosexuel, une violente réaction de l'opposition qui a obligé les huissiers à s'interposer. La séance, qui a dû être suspendue, s'est terminée le matin à 7 h 36.

– *Précision règlementaire*. La séance ayant été suspendue après l'annonce du scrutin public sur l'article 1er du projet relatif à l'élection des conseillers départementaux, le 19 février, le président du groupe UMP contesta cette interprétation de l'article 66 RAN ; destinée à permettre à la majorité de se retrouver en séance, elle avait déjà donné lieu à un incident, le 6 novembre dernier (cette *Chronique*, n° 145, p. 200). Aussitôt réunie, la conférence des présidents confirma son interprétation, mais elle inscrivit la question au programme du groupe de travail sur le fonctionnement de l'Assemblée.

– *Séances de nuit*. Outre celles du débat sur le mariage homosexuel (v. *Ordre du jour*), les séances des 14 et 15 mars, consacrées au projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, ont été levées à quatre heures de matin, de même que celle du 6 avril, sur la sécurisation de l'emploi.

– *Tweets*. Dans un rappel au règlement, M. Philippe Gosselin (UMP) s'est indigné des termes « inadmissibles » employés

dans un tweet par un député socialiste (troisième séance du 1er février). La question des tweets ayant rebondi à plusieurs reprises, le président Bartolone a proposé qu'un groupe de travail s'y consacre (première séance du 4 février).

V. *Parlementaires.*

Sénat

– *Composition.* Mme Odette Duriez (Pas-de-Calais) (s) a démissionné de son mandat à compter du 28 février. Elle a été remplacée par M. Hervé Poher (*JO*, 2-3).

– *Secrétaire général.* M. Jean-Louis Hérin a accédé à cette fonction le 11 avril (cette *Chronique*, n° 145, p. 201).

V. *Commissions d'enquête. Parlementaire en mission. Référendum. Résolutions. Vote bloqué.*

Vote

– *Recensement d'un scrutin à main levée.* L'adoption du projet sur le mariage homosexuel par le Sénat le 12 avril ayant été contestée, car le vote n'avait pas eu lieu par scrutin public, les groupes ont publié les intentions de vote de chacun de leurs membres. D'où il résulte que le projet aurait été adopté par 171 voix contre 165 si tous les sénateurs avaient participé au scrutin (site du Sénat).

– *Scrutin annulé.* La conférence des présidents a déclaré irrégulier le vote repoussant la motion de rejet préalable de la proposition visant à élargir les conditions d'attribution de la carte du combattant inscrite à la niche de l'ump, le 21 février. M. Collard (ni), détenteur d'une délégation de Mme Maréchal-Le Pen (ni), elle-même détentrice d'une délégation de M. Bompard (ni), avait en effet voté pour ses deux collègues absents. En conséquence, un nouveau scrutin a eu lieu et, cette fois, la motion de rejet déposée par le groupe src a été adoptée.

Vote bloqué

– *Sénat.* Considérant qu'au rythme de la discussion il faudrait une soixantaine d'heures pour achever l'examen du projet de sécurisation de l'emploi, cinquante scrutins publics étant déjà intervenus, le ministre du Travail a demandé, le 20 avril, un vote unique sur les articles, les amendements et l'ensemble du projet en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. Le texte a été adopté par 172 voix (ps, rdse, udi-uc) contre 24 (crc), l'ump et les écologistes s'abstenant. Sur le précédent du 21 octobre 2010 à propos des retraites, v. cette *Chronique*, n° 137, p. 243.

SUMMARIES

Pierre Avril

What Does It Mean to Strengthen Parliament?

Given the constitutional and political features of the Fifth Republic that are taken for granted (unless one challenges the "negative parliamentarianism" that characterizes it), the strengthening of Parliament can be pursued by combining the two main cleavages of the regime. One is the political distinction between the government/majority and the opposition; the other is the institutional division between the executive and legislative branches. The legislative function, which creates policies, will always be performed mainly by the majority under the authority of the government. On the other hand, the modern monitoring and evaluation function belongs specifically to Parliament as an institution and not just to the opposition, and it requires innovative solutions. There should, therefore, be a rebalancing toward this function of the activity and operation of the two Chambers.

Jean-Jacques Urvoas

The Slow but Irrepressible Rebirth of Parliamentary Committees

The relationship between the government and the permanent committees of the two Chambers has evolved. In the past, according to the Constitution, the legislative branch was limited to rubber stamping the will of the executive branch; today, the executive branch is forced to negotiate. Yet, while the work of the committees has clearly changed, the government remains in a position of strength during the plenary sessions.

Julie Benetti

The Majority Leader

In Parliament, the majority identifies with the leader of its group. He personifies the group, he represents it as well as leads it. That is why the 23 July 2008 constitutional revision could have brought about a new

conception for the role of the majority leader, the renovation of the role of the majority being embodied in its president. But this reform transformed neither the role of the majority leader nor the function of the parliamentary majority itself. As the guarantor of the unity and discipline of his group, the majority leader is above all else a figure of authority and command.

Georges Bergougnous

The Majority/Opposition Teams

The constitutional recognition of the opposition goes hand in hand with the assertion of the monitoring and evaluation function of the Parliament. They both contribute to the renewal and revalorisation of the legislative branch, which was the main goal of the 2008 constitutional revision. Among the instruments chosen to reach this goal was the setting up of teams with equal political rights, in order to empower the opposition and normalize its relationship with the majority. But this method calls for reflection regarding its limitation to monitoring tasks and the way it enshrines – and, therefore, legitimizes – a bi-partisan political reality.

Jean-Louis Hérin

The Minority Group: A New Concept between Law and Politics

Opposition or minority group? This choice was opened by the Senate at the time of the last constitutional revision which was adopted thanks to the contribution of future minority groups. Bolstered by this constitutional sanction, minority groups contribute to comforting parliamentary pluralism, first of all in the Senate where the majority group does not hold an absolute majority of seats. This carries the risk, in the eyes of some, of complicating the deliberation process and of questioning the supremacy of the majority rule. Whether the groups belong to the majority or the opposition, they are able to assert their specificity or their autonomy in a context of parliamentary bipolarization. Is it possible to imagine a representative Parliament without one or several minority groups?

Hugues Portelli

Parliamentary Time

The 1958 Constitution placed Parliament under the authority of the government, not just concerning its jurisdiction and decision-making procedures, but also the control of its working time, whether it regards

the length of the sessions, the setting of the agenda or the speaking arrangements. It took until the 2008 constitutional revision for a rebalancing to be introduced, much to the advantage of the Parliamentary majority though. The Parliamentary majority now deals on an equal footing with the Government – with the exception of financial issues that remain the prerogative of the latter – regarding the setting of its agenda or the sharing of speaking time.

Jean-Jacques Hyest

The Joint Committee, a Mysterious Place of Power

The creation of the Joint Committee, one of the original features of the Fifth Republic (presented in article 45 C), aims to encourage the development of a balanced bi-cameral system and to prevent a blocking of the debates between the two Chambers of Parliament. Governed by simple rules, it allows a genuine dialogue between the National Assembly and the Senate. The article describes the working of this procedure, which concerns almost one third of the projects or bills presented in Parliament.

Alain Anziani

Deontology as a Condition for the Renewal of Parliament

Parliamentary deontology is a triangle with three vertices: the respect of the law, subject to criminal prosecution, the spirit of the law, which should avoid conflicts of interests, and ethics, with new questions regarding absenteeism and behaviour. In order to avoid further loss of confidence in public action, all this requires greater transparency, unquestionable control and sanctions. While France sets the example for public financing of politics, it is still looking for a model of parliamentary deontology, despite recent progress in that field.

Pascal Jan

The Parliament and the Court of Auditors

Despite long-lasting relationships between the Parliament and the Court of Auditors, these have become more compact in the last two decades, illustrating an objective alliance between the two institutions that are mutually reinforcing. Parliament takes advantage of the quality of the Court of Auditors' work in order to strengthen the relevance of its control of the government's action. The Court, which is independent and reactive, has increased its respectability and posi-

tioned itself as a privileged accessory of Parliament as the latter tries to reconquer its authority vis-à-vis the executive branch.

Thomas Ehrard

Electoral Redistricting: Is Parliament Out?

The process of electoral redistricting in France is both little known and suspicious. Parliament was at first deprived of this procedure in favour of the government, but we are now witnessing its return in the process. The vision of a politicized and partisan procedure of electoral redistricting is very far from the complex reality of the procedure. The article puts it into perspective by taking into account the institutional constraints that govern electoral redistricting. It is based on interviews with the major actors of the procedure.

Ariane Vidal-Naquet

The Renewal of the Opposition

Despite the constitutional recognition of the opposition and its obtaining specific rights, the renewal of the opposition has not occurred. It exercises with difficulties the new power it has been granted and it is limited to a function of blockage. A genuine renewal of the opposition calls for both the emancipation of the majority and the adaptation of a real parliamentary culture.

Votre revue POUVOIRS est désormais en ligne !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité de plus de 50 numéros de 1977 à 2010
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1994
- un accès intégral aux chroniques régulières
- près de 2 000 articles et plus de 130 numéros à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index, des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

Bulletin d'abonnement

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 Quetigny

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

☐ un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)

☐ un réabonnement à partir du numéro :.....
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarif : 65 €

☐ M. ☐ Mme
Nom :.....
Prénom :.....
Adresse :.....
Code postal : ..... Ville : .....
Pays : .....
Téléphone : ..... Fax : .....
e-mail : .....
(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 2013
ISSN 0152-0768
ISBN 978-2-02-112055-4
CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : CPI FIRMIN-DIDOT AU MESNIL-SUR-L'ESTRÉE
DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 2013. N° 112055 ( )
IMPRIMÉ EN FRANCE