
J E A N - J A C Q U E S U R V O A S

LA LENTE MAIS
IRRÉPRESSIBLE RENAISSANCE
DES COMMISSIONS
PARLEMENTAIRES

21

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 tenue¹. 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 V^e 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 nouvelles².

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 Balladur³, en pivot du travail parlementaire ».

22 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 V^e République, *Une V^e 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 V^e République menée en 2008.

LES TEXTES RENFORCENT L'INFLUENCE DE LA COMMISSION

La V^e 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 IV^e 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 1955⁴, 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 gouvernement⁵. 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.

23

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*, 5^e 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.

24 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 III^e 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'opposer⁶ à cette réforme mais le Conseil constitutionnel rejeta ses arguments⁷ et les commissions sont devenues la matrice principale à partir de laquelle s'élabore la loi, le « four où se cuit le pain législatif⁸ ».

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 majorité⁹, 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.

25

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.

27

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 sablier¹⁰. 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 loi¹¹ ».

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, V^e 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 IV^e 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

28 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 V^e 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 commission¹². Mais cette position

12. Jean-Louis Héryn, *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'opinion¹³.

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 VI^e 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.

31

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.

R É S U M É

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.