

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. 9

Mais la vulgate de la V^e 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 électoral¹ : 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 souffle². 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 V^e 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 importante³. 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 Divillec, la responsabilité formelle que sanctionne le vote de la censure « vient en second lieu et ne fait que garantir dans le temps la fonction élective⁴ ». 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 Divillec, *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.

11

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 V^e 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 formelle⁶.

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 V^e 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 !

12 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 parlementaire¹⁰; 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.

13

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 majorité¹¹ ». 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'exécutif¹² ».

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 délibération¹³. 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 députés¹⁴.

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.

15

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 contrôle¹⁵. 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, 4^e éd., 2010, n° 204.

aux « niches » mensuelles attribuées à l'opposition par l'article 48-5 C¹⁶. 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 réflexion¹⁷. 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 censurer¹⁸. 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.

17

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 Dosière¹⁹, 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 objectif²⁰ ».

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 législatives²¹; 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.

R É S U M É

Compte tenu des données constitutionnelles et politiques de la V^e 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.