

THIERRY RENOUX

*Les moyens d'action  
de l'Assemblée nationale*

D'un vieux fonds d'antiparlementarisme, nourri par les Républiques précédentes, les Français gardent parfois du député l'image désuète d'un notable, affectionnant prébendes et banquets.

S'il est vrai que la République s'accommode de symboles, même hérités du siècle dernier, l'observation est à reconsidérer : le « look » du député 1985, pour employer une terminologie à la mode, n'a plus d'attaches avec le passé. Entouré de ses collaborateurs, conseillé par son groupe politique, épaulé par les services de l'Assemblée nationale, l'élu du Palais-Bourbon a adopté le profil du chef d'entreprise. Il veut être informé en « temps réel », se déplacer rapidement, intervenir immédiatement.

Il est vrai qu'à la différence de son collègue sénateur retirant du mode d'élection à deux degrés un recul peut-être plus propice à la réflexion, le député est en prise directe sur l'actualité politique. C'est à l'Assemblée nationale que sont déposés par priorité les textes politiques les plus importants ; c'est devant la chambre basse que s'exerce avant tout la fonction de contrôle de l'exécutif. Et il appartient au député, non seulement, naturellement, de légiférer mais encore et surtout d'expliquer, de commenter ou de critiquer auprès de ses électeurs la politique du Gouvernement.

En un mot — ee qui prête à sourire car voici quelques années on dressait déjà le constat de décès de la loi — il doit faire face à l'inflation législative.

Tout le problème qui se présente à l'Assemblée nationale est dès lors d'élaborer une production législative de qualité dans un minimum de temps. Les députés en ont-ils les moyens ?

La réponse mérite d'être nuancée car si un effort de modernisation sans précédent a été accompli pour procurer au député, dans l'exercice de son mandat, une certaine aisance matérielle, plusieurs incertitudes subsistent quant à l'efficacité de ces améliorations.

## I. — L'ASSEMBLÉE A L'HEURE DE LA MODERNISATION

Pendant longtemps — jusque dans les années soixante-dix — l'Assemblée nationale a vécu sur les acquis du passé, estimant probablement que les moyens matériels appropriés à l'époque de sa prééminence suffiraient pour remplir un rôle considéré, dans les institutions de 1958, comme un abaissement.

La revitalisation de la fonction parlementaire a exigé de la part de l'Assemblée nationale un effort de modernisation concentré dans trois directions : l'extension des locaux, l'adaptation du budget, l'organisation des services.

### *L'extension des locaux*

L'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, dispose, en son article 2, que le « Palais-Bourbon est affecté à l'Assemblée nationale » (1).

Conçu au début du XVIII<sup>e</sup> siècle comme demeure personnelle de Louise-Françoise Bourbon, fille légitimée de Louis XIV et de Mme de Montespan, le Palais-Bourbon, à deux exceptions près (2), a toujours été le siège d'une assemblée politique depuis que s'y installa, le 21 janvier 1798, le Conseil des Cinq-Cents.

Des siècles passés le Palais a gardé la magnificence. L'édifice offre aux regards du visiteur le charme de ses salons ornés de plafonds peints par Delacroix, l'harmonieuse proportion de la Salle des pas perdus, le bel ordonnancement de ses couloirs.

Mais lorsqu'il s'éloigne des abords de l'hémicycle, l'observateur ne peut qu'être surpris par l'exiguïté des locaux. Labyrinthe de corridors, successions de bureaux aux dimensions modestes, multiples escaliers s'enchevêtrant pour donner une impression de confusion.

D'emblée un constat s'impose : en dépit de ses 60 000 m<sup>2</sup>, sur trois

(1) Notons qu'il s'agit d'une ordonnance prise sur le fondement de l'article 92 à simple valeur ordinaire. Une loi suffit dès lors pour modifier ces dispositions (ainsi : loi de finances rectificative n° 63-156 du 23 février 1963).

(2) De 1871 à 1879 et de juin 1940 à novembre 1945.

étages, le Palais n'offre qu'un espace restreint au millier de personnes qui y travaillent quotidiennement.

Ce n'est pourtant pas faute pour l'Assemblée nationale d'avoir cherché à étendre ses locaux. De façon continue, l'emprise de ceux-ci n'a cessé de s'accroître. Ce fut tout d'abord le rattachement de l'Hôtel de Lassay qui depuis l'installation, en 1804, du président Louis de Fontanes n'a cessé d'être la résidence des présidents de l'Assemblée. C'est aujourd'hui par l'« allée de la Présidence », reliant l'Hôtel de Lassay au Palais-Bourbon, que les membres du Gouvernement atteignent l'hémicycle. Cette jonction trace un trait d'union entre deux siècles, puisque les deux palais pour être voisins n'en sont pas moins de styles très différents : l'un a conservé la fraîcheur du règne de Louis XV, l'autre étale le faste architectural du XIX<sup>e</sup> siècle.

En réalité, la modernisation du Palais-Bourbon a été très tardive. Ce n'est qu'en 1968, avec l'aménagement des combles du troisième étage et en 1974, avec la construction de l'immeuble situé au « 101, rue de l'Université », que les députés ont pu disposer chacun d'un bureau personnel. Jusqu'alors les architectes des bâtiments semblaient surtout préoccupés par l'installation d'un lieu de dialogue, de concertation. Et il est vrai que du « ministère de la parole » l'Assemblée nationale conserve les aménagements. Tout y est fait pour favoriser la discussion : depuis l'hémicycle, bien entendu, avec ses 524 places (3), jusqu'aux salons avoisinants garnis de canapés tendus de velours carmin, agencés pour permettre les conversations fugitives et les accords discrets.

Le scrutin majoritaire et la bipolarisation de la V<sup>e</sup> République ont vidé ces antichambres. C'est en fait surtout à l'occasion des conférences de presse ou des interviews télévisées que les sofas de la « Salle des quatre colonnes » retrouvent leur animation d'antan.

Lieu de discussion, le Palais-Bourbon est-il propice à la réflexion ?

La Constitution elle-même prévoit ces « temps morts » qui doivent permettre aux élus de la Nation d'adopter avec le recul nécessaire, en pleine connaissance de cause, des décisions graves telles que la motion de censure ou le vote d'une loi organique.

Durant les sessions, l'Assemblée nationale est toujours fébrile.

(3) L'hémicycle dispose de 524 places reliées au système de vote électronique (« places câblées »). Les bancs affectés aux commissions et naturellement au Gouvernement, ne sont pas pourvus de dispositif de ce type. Au début de la législature, les députés siègent dans la salle des séances par ordre alphabétique de droite à gauche et de bas en haut. Ultérieurement les groupes politiques attribuent à leurs membres une place à l'intérieur du « secteur », qui leur est réservé. C'est par l'intermédiaire du Secrétariat général de la questure qu'une place est attribuée aux non-inscrits.

Théoriquement le député devrait pouvoir simultanément participer aux groupes de travail, se rendre aux réunions des commissions, siéger dans l'hémicycle. A l'Assemblée nationale le député court. Il court entre son bureau (347 bureaux de députés ont été installés en 1974 au 101 de la rue de l'Université), la « Salle Colbert » (lieu de réunion des groupes), les locaux de son groupe politique, les salles de réunion (8 « bureaux » sont aménagés au Palais-Bourbon pour les réunions collectives de travail), la salle de la commission à laquelle il appartient (4). Les députés les plus anciens savent que se rapprocher de l'hémicycle et du secrétariat de leur groupe politique, c'est souvent gagner un temps précieux et parfois glaner quelques informations inédites. Ils préfèrent s'installer ainsi « sous les plombs », dans les bureaux du Palais-Bourbon. Les autres moins expérimentés (ou peut-être moins influents) choisissent les locaux du 101, rue de l'Université, reliés à l'ancien palais par un trottoir roulant souterrain. L'attrait du modernisme peut conduire certains hauts responsables des appareils politiques à aménager leur bureau au « 101 ».

Il est vrai que l'immeuble neuf, avec ses huit étages, sa salle de congrès (5), ses trois restaurants (deux pour les parlementaires, dont un « self-service » pour la restauration rapide, et un restaurant pour le personnel), facilite les rencontres.

Les bureaux des députés y sont d'autre part sensiblement plus spacieux que ceux du Palais-Bourbon. Comme leurs collègues installés « sous les toits », les députés de la rue de l'Université disposent de tout l'équipement nécessaire (canapé, réfrigérateur...) pour prendre du repos au moment des séances de nuit, dont le nombre, de législature en législature, ne cesse de progresser. L'accélération du rythme de travail a ainsi conduit l'Assemblée nationale à prendre l'aspect d'une véritable cité autarcique, au cœur même de Paris : sans sortir du Palais national, le député peut se restaurer, acheter des journaux, du tabac, des cadeaux, se faire coiffer, pratiquer un sport de salle et disposer d'un service médical. L'Assemblée nationale possède également son propre bureau de poste (6).

Mais quelles que soient les facilités accessoires ainsi accordées aux

(4) Les six salles de réunion des commissions permanentes se trouvent dans l'enceinte du Palais-Bourbon.

(5) Cette salle, située au 3<sup>e</sup> sous-sol et dotée de 324 places, est équipée d'un appareil de projection et de cabines de traduction simultanée. Elle est utilisée pour les conférences, colloques et réunions de partis politiques.

(6) La « buvette de l'Assemblée », située au voisinage immédiat de l'hémicycle, est un lieu de discussion (et parfois d'accord) essentiel durant les suspensions de séances.

députés, l'Assemblée nationale souffre encore du manque de place (7).

Le retour au scrutin proportionnel, en augmentant le nombre de députés, a ravivé la polémique sur ce point (8).

Le problème devrait être en partie résolu avec l'acquisition de nouveaux locaux situés au 233, boulevard Saint-Germain. Cet immeuble de 8 étages, comportant 200 bureaux, devrait permettre de loger le service des affaires sociales ainsi que l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques. Les esprits les plus critiques ont cependant distingué dans ce projet un risque d'atomisation de l'Assemblée nationale ainsi qu'un expédient coûteux pour son budget.

### *L'adaptation du budget*

L'Assemblée nationale, on n'en sera pas surpris, a su ajuster son budget aux exigences de gestion d'une assemblée parlementaire moderne. Son action en ce domaine a été grandement facilitée par un principe classique qui domine le droit administratif parlementaire : le principe *d'autonomie*.

Ce principe trouve son origine dans la séparation des pouvoirs et dans la volonté de ne pas soumettre la gestion des assemblées parlementaires — et donc indirectement leurs décisions — au bon vouloir de l'autorité exécutive.

Ce principe, qui s'exprime notamment dans l'organisation des services de gestion du personnel (9), trouve une manifestation essentielle dans les prérogatives des assemblées à l'égard de leur propre budget.

Les assemblées parlementaires, tout en n'ayant pas la personnalité morale, contrairement à ce que l'on prétendait au siècle dernier (10), jouissent en effet d'une autonomie financière, consacrée par l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

(7) Chaque député dispose d'un bureau d'une dizaine de mètres carrés dans lequel il doit conserver, outre les documents parlementaires, certains dossiers intéressant sa circonscription. Il travaille le plus souvent dans le bruit de la machine à écrire de sa secrétaire et des communications téléphoniques de son assistant, qui « partagent » avec lui le même bureau.

(8) L'augmentation du nombre de députés liée à l'adoption du scrutin proportionnel pour les élections législatives implique en effet un réaménagement des salles de commission (ainsi les salles des commissions des lois et des finances ne comportent chacune que 60 sièges) et la réfection de l'hémicycle. La situation n'est pas nouvelle. Pendant les travaux qui devaient aboutir à la configuration que nous lui connaissons, la salle des séances, de 1829 à 1832, fut installée dans un local provisoire *la salle de bois* édiflée dans le jardin proche de l'actuel salon des quatre colonnes.

(9) Cf. *infra*.

(10) M. Hauriou, note sous CE, 3 février 1899, Joly.

Sans doute cette autonomie a-t-elle été limitée, d'une manière très relative, par l'intervention d'une commission commune aux deux assemblées.

Mais elle demeure complète, aussi bien au niveau de l'évaluation de la dotation qu'au niveau de son exécution. Ainsi, les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font tout d'abord l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée sur les propositions du secrétaire général de la questure et du directeur du service comptable concerné. Ces propositions sont ensuite soumises à la commission commune qui, seule, a compétence pour arrêter définitivement le montant de la dotation et faire inscrire au projet de loi de finances les crédits correspondants. La composition de la commission garantit l'exercice de ce pouvoir exorbitant accordé à un service non personnalisé de l'Etat : présidée par un président de chambre à la Cour des comptes, désigné par le premier Président de cette juridiction, la commission commune aux deux assemblées est composée des trois questeurs de l'Assemblée nationale et des trois questeurs du Sénat. Elle est assistée par deux magistrats de la Cour des comptes, désignés dans les mêmes conditions que le Président, mais qui ne siègent toutefois qu'avec voix consultative.

C'est par un rapport explicatif établi par la commission, document succinct puisque ne dépassant pas généralement une dizaine de pages, que les députés et les sénateurs sont informés des propositions arrêtées par la commission.

Au stade de l'exécution du budget, l'autonomie financière de l'Assemblée nationale (et du Sénat) est tout aussi étendue. Aucun contrôleur financier ne veille à la correcte utilisation des crédits et le règlement du budget est opéré, *a posteriori*, par une « commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes », commission instituée dans chaque assemblée et qui fait suite à la commission de la comptabilité de la IV<sup>e</sup> République (11). Autant dire que l'autonomie financière de l'Assemblée nationale se double d'une autonomie de gestion. Cette affirmation est corroborée par la très grande latitude dont dispose l'Assemblée — en réalité le secrétariat général de la questure — pour la passation, la surveillance et la liquidation des contrats de travaux (12).

(11) La commission spéciale se distingue toutefois de l'institution de 1946 dans sa mission de vérification des comptes. Elle est composée, pour chaque assemblée, de parlementaires élus selon les procédures applicables à la constitution des commissions permanentes. Ses pouvoirs sont très étendus ; elle peut notamment contrôler sur pièce et sur place tous les mandats de paiement émis au cours d'un exercice.

(12) Même si formellement ce sont trois questeurs — ou un questeur délégué — agissant au nom du bureau, qui signent les contrats et mandatent les paiements.

La souplesse de gestion reconnue à l'Assemblée nationale lui permet dès lors de décider de façon discrétionnaire du renouvellement d'un patrimoine mobilier et immobilier qui ne lui appartient pas en propre mais dont elle est uniquement l'affectataire.

Le bureau de l'Assemblée nationale pourra par exemple décider de l'achat de nouveaux locaux — tel a été le cas pour l'acquisition de l'immeuble du 233, boulevard Saint-Germain —, du renouvellement du parc automobile ou de la mise à la disposition de chaque député de terminaux « Minitel » (13).

L'autonomie que l'on vient de décrire n'est donc en aucun cas théorique. Ceci d'autant plus lorsque l'on considère l'enveloppe budgétaire qu'elle concerne.

Pour 1985, la dotation budgétaire de l'Assemblée nationale est de 1,577 200 milliard de francs, soit 0,15 % de l'ensemble du budget de l'Etat (14).

Une large part de ce budget est constituée par les dépenses de personnel (20 %) et les frais de fonctionnement (bâtiment et matériel 8,7 %, dépenses diverses 5,1 % du budget ordinaire) (15).

Contrairement à une idée parfois évoquée, ce ne sont pas les menues fournitures de bureau remises au député qui sont coûteuses pour le contribuable (16). Il faut, en effet, tenir compte de la rémunération du nombreux personnel, notamment d'exécution, dont dispose l'Assemblée nationale (cf. *infra*), de l'informatisation des services, de l'exploitation de nouveaux locaux et surtout de l'accroissement vertigineux des frais de poste et de télécommunication.

Mais, il reste qu'à côté des charges sociales (30 % du budget ordinaire), les charges les plus lourdes sont occasionnées par les dépenses

(13) Les décisions les plus importantes sont prises directement par le bureau, délégation étant accordée à la questure pour les décisions de gestion courante.

(14) Par comparaison, la dotation budgétaire du Sénat est de 1,023 583 milliard de francs. Comparé au budget 1984, le budget 1985 de l'Assemblée nationale est en réduction de 3,70 % (+ 4,30 % pour le budget ordinaire, — 91,5 % pour le budget extraordinaire). Cependant la plus grande part des dépenses du budget extraordinaire, pour la dotation 1984, était liée à l'acquisition de l'ensemble immobilier du 233, boulevard Saint-Germain. Si l'on exclut des crédits ouverts en 1984 ceux afférents à l'opération immobilière, la progression réelle globale est de + 4,20 %.

(15) Avec 7,8 % d'augmentation, le chapitre « Dépenses diverses » subit ainsi la progression la plus forte du budget ordinaire. La lecture du budget extraordinaire révèle que l'Assemblée nationale consacre en 1985 2,3 millions de francs à des aménagements complémentaires en matière de sécurité, 3 millions de francs pour l'installation d'une salle d'accueil du public et 500 000 F pour la rénovation du salon de coiffure...

(16) Les députés reçoivent en effet gracieusement quelques fournitures de bureau (sous-main, agenda, stylo bille...).

parlementaires. Ce chapitre représente plus du tiers (34,11 %) du budget ordinaire de l'Assemblée.

De là à affirmer une nouvelle fois que nos députés vivent dans le luxe, au prix d'une indemnité élevée, la tentation est grande...

La réalité se ramène à des dimensions plus modestes. Les « dépenses parlementaires » couvrent en particulier tous les frais exposés par les parlementaires dans le cadre de leur mandat à l'Assemblée, qu'il s'agisse du président de l'Assemblée nationale (frais de réception, cabinet...) ou des autres députés (frais de secrétariat, collaborateurs, formation à la communication audiovisuelle, frais de voyages et de mission des commissions, frais d'études...) (17).

Il convient à ce propos de dissiper un mythe, celui du caractère excessif du montant de l'indemnité parlementaire.

Le taux de l'indemnité parlementaire est fixé par l'ordonnance du 13 décembre 1958 à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé des fonctionnaires de l'État de la catégorie « hors échelle » (18).

Au 1<sup>er</sup> février 1985 cette indemnité (correspondant à 1 180 points) était de 25 241,17 F mensuels. A cette indemnité parlementaire s'ajoutent une indemnité de résidence, d'un montant équivalent à 3 % de la précédente (soit 757,24 F) ainsi qu'une indemnité de fonction égale au quart du montant total de l'indemnité parlementaire et de l'indemnité de résidence (soit 6 499,60 F). En sorte qu'avant déduction des cotisations de Sécurité sociale, de retraite et de la contribution de solidarité de 1 %, le montant brut de l'indemnité versée au député français s'élève en 1985 à 32 498 F.

Ce montant n'est pas exagéré lorsque l'on considère le volume des frais généralement liés à l'exercice du mandat parlementaire : utilisation de deux appartements, l'un à Paris, l'autre dans la circonscription, location ou achat de deux voitures, frais de déplacement à l'intérieur de la circonscription, frais de réception, cotisations versées à un parti politique.

C'est semble-t-il en raison du niveau élevé de ces frais qu'a été instituée en 1938 la règle des 11/20 : on estimait à l'époque que les frais de mandat représentaient environ 9/20 de l'indemnité parlementaire. Dès lors les députés ne devaient être imposés que sur les 11/20 restants.

Pourtant, en dépit des facilités matérielles aujourd'hui accordées

(17) Les crédits de recherche de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sont inclus dans ce chapitre.

(18) Ordonnance n° 58-1210 art. 1<sup>er</sup>.

aux députés (gratuité du transport sur le réseau SNCF, avec demi-tarif pour les conjoints ; attribution d'un contingent de billets d'avion sur les vols entre Paris et la circonscription, mise à disposition de voitures de l'Assemblée avec chauffeurs, remboursement des frais de taxi), la règle des 11/20 a subsisté.

En sorte que sur le montant brut de l'indemnité parlementaire globale (c'est-à-dire l'indemnité parlementaire *stricto sensu*, l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction) la somme annuelle imposable s'élève à 214 486,80 F (19).

Le maintien de cette règle apparaît choquant. Surtout lorsqu'elle concerne des représentants élus, appelés précisément à donner leur consentement à l'impôt dû par l'ensemble de leurs concitoyens. Il nous semblerait beaucoup plus conforme à l'idée de démocratie fiscale de revaloriser dans de justes proportions l'indemnité parlementaire et de supprimer une dérogation dans un système fiscal qui n'en comporte que trop. A cet égard, la lecture de l'article 5 de l'annexe IV du Code général des Impôts offre un raccourci saisissant de l'influence des groupes de pression sur le législateur fiscal.

Il reste, et c'est peut-être le plus important, qu'un minimum d'aisance matérielle doit être accordé au député. Non que celle-ci soit exigée par le prestige de la fonction. Elle est en fait indispensable pour assurer à tous l'égalité d'accès au mandat représentatif et garantir l'indépendance matérielle de l'élu.

C'est dans cette optique qu'a été institué un mécanisme d'avance sur indemnité (« la pompe » en jargon parlementaire) et de prêts d'honneur, accordés aux députés par la Trésorerie sur autorisation d'un questeur (20).

C'est dans le même esprit que le régime d'assurance-vieillesse auquel cotisent les députés leur garantit une retraite convenable, surtout si, en raison de leurs mandats successifs, l'honorariat leur est reconnu.

A côté de ces facilités personnelles, l'Assemblée nationale a progressivement mis en place une véritable *logistique du député*.

L'évolution des moyens matériels mis à la disposition du député est très récente : l'« aide dactylographique » permettant aux députés d'embaucher soit à temps complet une secrétaire de haut niveau, soit à temps partiel deux sténodactylographes, n'a été instituée qu'en

(19) Soit 17 873,90 F par mois.

(20) Ces prêts, soumis à un taux d'intérêt réduit, sont remboursables en dix mois par prélèvement sur l'indemnité parlementaire.

1970 (21) ; ce n'est que depuis 1974 que chaque député dispose d'un bureau personnel (22) ; ce n'est qu'en 1976, sur le modèle des assemblées parlementaires étrangères, que des crédits « collaborateurs » ont été ouverts (23).

Si le député peut expédier l'intégralité de son courrier parlementaire en franchise postale, en principe sous certaines conditions, on regrettera que celle-ci ne s'étende pas au courrier qu'il reçoit de ses électeurs. En outre, ce n'est que depuis quelques mois qu'il a la possibilité de téléphoner directement, depuis son bureau, à n'importe quel correspondant situé sur le territoire national et ceci sans frais (24).

C'est mesurer l'effort considérable accompli en très peu de temps par le Palais-Bourbon dans le sens de la réorganisation des services mis à la disposition des députés.

#### L'ORGANISATION DES SERVICES

L'organisation des services de l'Assemblée nationale est le résultat d'une sédimentation historique. De ce fait elle ne correspond pas toujours à une conception rationnelle de la répartition des tâches et une réflexion sur la réforme des structures administratives du Palais-Bourbon devrait être à cet égard engagée (25). Néanmoins certains traits essentiels doivent être signalés.

Comme dans toute assemblée délibérante l'organisation des services de l'Assemblée nationale se caractérise par une subordination étroite de l'administration au personnel politique élu. Ainsi à l'Assemblée nationale ou au Sénat, les services sont-ils placés sous la haute autorité du président de l'Assemblée et du bureau. En outre la struc-

(21) Pour ses discours et son courrier parlementaire, le député peut utiliser, comme auparavant, les services du « secrétariat collectif » mis à sa disposition par l'Assemblée nationale.

(22) Jusqu'au début des années soixante, seuls les membres du bureau de l'Assemblée, les présidents des groupes politiques, les présidents puis les vice-présidents des commissions permanentes disposaient d'un bureau.

(23) Cf. *infra*.

(24) En principe sont seules acceptées les correspondances de nature exclusivement parlementaire ; notamment la correspondance privée et les envois collectifs (documents d'information politique, invitations) ne bénéficient pas de la franchise postale. Mais à notre sens, un trop strict contrôle sur le courrier parlementaire s'analyserait en une atteinte à l'exercice de la fonction.

(25) Le bureau de l'Assemblée nationale a récemment confié à M. Paul Amiot, nouveau secrétaire général de l'Assemblée, mission d'« étudier une réorganisation des services qui aura pour objectif de renforcer l'efficacité du concours que l'Administration a pour mission d'apporter aux députés ». La réorganisation des services est un sujet depuis longtemps à l'ordre du jour. Ainsi en 1980 avait été tentée sans succès une fusion entre la division juridique du service des études et de la documentation et la Commission des lois.

ture des services répond à une distinction classique de l'administration parlementaire, entre les *services législatifs* et les *services administratifs* : aux premiers incombe l'activité normative de l'Assemblée nationale, les seconds se chargeant de la gestion.

Il convient cependant de ne pas se méprendre sur la portée réelle de cette séparation fonctionnelle (26). Bien que largement perceptible dans la vie quotidienne de l'Assemblée nationale, elle ne s'analyse pas en un cloisonnement : les services de l'Assemblée nationale, qu'ils soient législatifs ou administratifs, œuvrent de concert. Ils ont avant tout pour mission commune de servir les représentants de la Nation.

### *Les services législatifs*

La notion de « services législatifs » doit être entendue dans un sens très large. Ces services prêtent assistance au député en sa double qualité de législateur et d'élu d'une circonscription.

Bien que sensiblement plus étoffé que les services administratifs leur personnel est en réalité moins nombreux.

En dehors du service des commissions parlementaires étudiées par ailleurs (27), certains services détiennent une position majeure dans l'activité normative de l'Assemblée nationale.

— Il en va ainsi du *Service des Etudes et de la Documentation* qui, créé voici simplement quinze ans, a su acquérir une place d'interlocuteur privilégié des députés. Ce service réputé pour la qualité de ses travaux et composé de fonctionnaires hautement qualifiés apporte aux députés une aide extrêmement variée puisqu'elle consiste aussi bien en la préparation de dossiers qu'en la rédaction de notes dans les domaines juridique, économique ou social (28). C'est en fonction de

(26) Cette distinction traditionnelle entre services législatifs et services administratifs n'a pas toujours existé. Ainsi un arrêté du bureau du 30 juin 1931, en créant un poste de « secrétaire général de la Chambre » avait conféré à l'Administration de l'Assemblée une unité organique. En outre il semble que l'on doive à la très haute personnalité d'Eugène Pierre, qui dirigea l'administration de la Chambre de 1885 à 1925, l'institution d'une primauté de fait du secrétaire général de la Présidence.

(27) Cf. les articles de Paul Cahoua et de Jacques Desandre, *supra*. On observera simplement que les effectifs des commissions parlementaires sont fonction de leur activité législative : le nombre d'administrateurs affectés aux commissions permanentes varie de deux à dix, sous la direction d'un conseiller chef de division. La commission des lois et la commission des finances prennent la part du lion : en raison de la dualité président-rapporteur général, la commission des finances est assistée de deux conseillers chefs de division.

(28) Parallèlement, le service de la *documentation étrangère* fournit aux députés, commissions et membres des délégations parlementaires aux assemblées internationales, toute la documentation nécessaire.

ces études que le député pourra préparer propositions de loi, amendements et questions écrites, ou décider de saisir le médiateur. Le député dispose ainsi d'un véritable *bureau d'études* auquel il transmet les demandes de renseignements, souvent même d'ordre technique, qui lui sont adressées par les électeurs.

Le développement de l'activité de ce service est la conséquence directe de l'accroissement considérable du volume des questions écrites depuis la cinquième législature, et de l'engouement des parlementaires, notamment de l'opposition, pour cette procédure de contrôle de l'activité gouvernementale (29). Ici encore la bipolarisation politique produit ses effets ; il semble que l'opposition sollicite de plus en plus le service des études et de la documentation. En ce sens on relèvera que plus de la moitié des questions écrites déposées à l'Assemblée nationale le sont par des députés appartenant aux groupes de l'opposition (30).

— La *bibliothèque* occupe, au sein des services de l'Assemblée nationale, une place à part. Tant par la richesse de son fonds bibliographique — plus de 800 000 volumes et des pièces rares comme le manuscrit authentique du procès de Jeanne d'Arc ou des documents autographes de Jean-Jacques Rousseau — que par la splendeur de sa salle de lecture (31), elle offre aux députés des conditions de travail incomparables.

C'est ici que les députés (ou leurs assistants) viennent préparer le texte d'une intervention à la tribune ou compléter leur documentation en vue du dépôt d'une proposition de loi ou d'un amendement.

A cet effet, les députés peuvent directement consulter les collections complètes du *Moniteur* et du *Journal officiel* ainsi que l'ensemble des « impressions », documents parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'ouverture du droit de saisine du Conseil constitutionnel aux parlementaires, en 1974, a renforcé le caractère « stratégique » de la bibliothèque. Les députés n'y recueillent plus simplement une référence historique, un élément statistique ou un éclaircissement sur la

(29) Sur ce point on pourra se reporter aux statistiques avancées par le Premier ministre dans sa réponse à la question écrite (n° 49 999) de M. Jean-Marie Daillet (*JO*, Ass. nat., 28 mai 1984, p. 2445).

(30) Rép. ministérielle citée. Les questions des députés sont déposées à la *division des questions écrites et orales*, au secrétariat général de la présidence. Cette division notifie les questions écrites aux ministres concernés, se charge de leur publication au *Journal officiel* et de la transmission des réponses aux députés. La gestion des questions est informatisée depuis 1978.

(31) Cette immense salle est coiffée de cinq coupoles décorées, sous la Monarchie de Juillet, par Delacroix et décrivant la naissance, la grandeur et la décadence de la civilisation antique.

prise de position d'un parti politique, relatée par la presse (32). Ils viennent également rechercher à la bibliothèque les arguments destinés à nourrir, pour l'opposition, une exception d'irrecevabilité ou une question préalable, pour la majorité, les réponses à celles-ci (33).

— Une fois passé le cap des réunions de groupe et des travaux en commission, le texte soumis au vote des députés pourra être discuté en séance publique (34). C'est à ce moment qu'intervient le *service de la séance* comportant, à l'Assemblée nationale, deux divisions : la division de la séance et la division des lois.

— *La division de la séance* a pour mission de préparer le déroulement de la discussion publique, depuis l'enregistrement des projets, propositions de lois et amendements qu'elle reçoit jusqu'à l'inscription d'un temps de parole pour les intervenants dans la discussion générale ou l'examen des articles (35).

Mais c'est surtout au service de la séance qu'il incombe de préparer le dossier du président de séance.

La confection de ce dossier, qui comprend, article par article, le texte des amendements et sous-amendements déposés, est essentielle, l'adoption ou le rejet d'une disposition pouvant dépendre de son ordre de présentation (36).

— *La division des lois* reçoit une mission tout aussi délicate. Il lui appartient notamment de suivre, en séance publique, la discussion des articles puis, en tenant compte des modifications apportées au texte initial, de mettre en forme le texte adopté par l'Assemblée nationale. Cette fonction requiert une attention et une compétence particulières.

Ce sont les administrateurs de la division des lois présents « au plateau » (37) qui signalent au président de séance les dépassements de temps de parole ; mais la tâche principale de la division des lois est d'établir dans sa forme provisoire (« petite loi ») ou définitive le texte

(32) Le service de la bibliothèque prépare à l'intention des députés des « dossiers d'actualité » de très haute qualité et assure un dépouillement de la presse nationale et régionale extrêmement complet.

(33) Se trouvent ainsi dans la « salle du silence » les principaux ouvrages et manuels juridiques, économiques et fiscaux.

(34) C'est à la *division des publications*, dépendant du service de l'information parlementaire qu'il échoit de veiller à l'impression et à la distribution en temps utile de tous les documents relatifs aux travaux parlementaires.

(34) Les temps de parole sont répartis entre les députés à l'intérieur des groupes politiques.

(36) C'est la *division des scrutins*, rattachée au service de l'information parlementaire, qui est chargée de toutes les opérations de vote : organisation matérielle, dépouillement, analyse politique et publication.

(37) On désigne ainsi en jargon parlementaire les activités qui s'exercent à proximité du président de séance.

adopté par les députés et revêtu de la signature du président de l'Assemblée nationale (38).

Enfin, certains services ont un rôle de conservation et de diffusion des travaux de l'Assemblée nationale.

La fonction de « mémoire » est confiée au *service des archives*. Ce service chargé de la confection des tables analytiques des travaux de l'Assemblée nationale (tables nominatives et tables des matières), instruments de travail et de référence extrêmement précieux pour les parlementaires et les chercheurs, conserve également depuis 1974 l'enregistrement sonore et, depuis 1982, l'enregistrement audio-visuel des débats en séance publique (39).

La fonction de diffusion est répartie à l'Assemblée nationale entre le secrétariat général de la présidence et le service de l'information parlementaire. C'est une décision du bureau du 16 février 1982 qui a créé au sein du Secrétariat général de la présidence une *division de la presse et des relations extérieures* dont la mission est de fournir aux journalistes tous les documents et renseignements utiles à la connaissance la plus complète de l'Assemblée et de son activité, ainsi que de tous ses organes (40). Relève en revanche du service de l'information parlementaire, la *division des informations parlementaires* dont la vocation est de centraliser toutes les informations, nominatives ou statistiques, relatives aux activités de l'Assemblée nationale, de ses organes ou de ses membres (41).

### *Les services administratifs*

En application de l'article 13-3 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, les questeurs « sous la haute direction du bureau, sont chargés des services financiers et administratifs ».

Le contrôle de l'ensemble des services administratifs de l'Assem-

(38) La division des lois élabore également le *Recueil des lois* de l'Assemblée nationale ainsi que le répertoire des *Textes et lois organiques relatifs aux pouvoirs publics*.

(39) Le service des archives (autrefois rattaché à la bibliothèque) publie également le *Recueil Barodet*, comprenant pour chaque élection législative le texte intégral des professions de foi des députés. Participent également à la fonction de mémoire les services des comptes rendus des débats (*infra*).

(40) En application de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et de la décision du 7 février 1984 de la Haute Autorité, l'Assemblée dispose annuellement de quatre émissions de radio de dix minutes et de quatre émissions de télévision de vingt minutes « d'expression directe » destinées à l'information du public sur le fonctionnement du Parlement.

(41) Cette division édite également le *Bulletin de l'Assemblée nationale*.

blée nationale par ces trois membres du bureau (42) n'est que la traduction du principe, précédemment évoqué, de l'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires (43). Cette autonomie se vérifie dans la place prise à l'Assemblée nationale par les services de gestion qu'ils soient sociaux ou financiers.

Les députés bénéficient en effet, comme leurs collègues sénateurs, d'un régime autonome de Sécurité sociale et d'assurance-vieillesse ; la gestion des prestations afférentes à ce régime est d'autant plus lourde que celui-ci est ouvert au personnel en activité, aux anciens députés et à leurs ayants droit.

En outre l'extension considérable des effectifs du personnel gérés par l'Assemblée nationale, qu'il s'agisse des fonctionnaires parlementaires ou des secrétaires et collaborateurs de députés, a entraîné par synergie un développement très net des services administratifs et financiers.

Les services des bâtiments et du matériel ont dû procurer aux nouveaux arrivants les moyens techniques (bureaux, postes téléphoniques...) adaptés à l'exercice de leurs fonctions. Quant au service des affaires financières et notamment à la *division de la comptabilité*, il a dû faire face au surcroît de travail occasionné par le versement des rémunérations et le prélèvement des cotisations sociales (destinées au régime général) afférentes aux secrétaires et collaborateurs de députés.

En réalité si l'Assemblée nationale a pu s'adapter à cette évolution c'est principalement en ayant recours à *l'informatique de gestion* : c'est ainsi près de 7 000 personnes qui, au Palais-Bourbon, voient leur rémunération calculée, liquidée et payée grâce à l'informatique. Paradoxalement c'est peut-être en ce domaine que subsistent des incertitudes.

(42) Le bureau de l'Assemblée nationale se compose d'un président, de six vice-présidents, de trois questeurs et de douze secrétaires. Rappelons que la désignation des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires doit s'efforcer de « reproduire au sein du bureau la configuration politique de l'Assemblée » (Règlement intérieur, art. 10-2). Il est probable qu'à la suite du nouveau mode de scrutin pour l'élection des députés, certaines retouches devraient être apportées au règlement intérieur de l'Assemblée. Sur « le bureau, expression de la domination majoritaire », voir C. Journès, *L'administration des assemblées parlementaires sous la V<sup>e</sup> République*, RDP, 1978, p. 321 et s.

(43) En fait l'affirmation mérite d'être nuancée. Le pouvoir des hauts fonctionnaires parlementaires et notamment du secrétaire général de la questure résulte de la très grande stabilité de leurs fonctions, au regard du renouvellement fréquent des autorités politiques. A l'exception du président de l'Assemblée nationale élu pour la durée de la législature, tous les autres membres du bureau sont soumis à renouvellement chaque année. Et ce renouvellement est loin d'être purement formel (C. Journès, *op. cit.*, p. 334-335).

## II. — L'ASSEMBLÉE NATIONALE AU CARREFOUR DES INCERTITUDES

La modernisation de l'Assemblée nationale entreprise voici deux décennies n'a certainement pas résolu toutes les incertitudes qui grèvent son avenir.

L'introduction et le développement de l'informatique à l'Assemblée nationale, si elle en a simplifié la gestion matérielle, n'ont aucunement supprimé les problèmes, notamment de carrière, qui se posent au personnel.

Il reste à savoir si elle introduira une nouveauté dans un domaine trop longtemps délaissé à l'Assemblée nationale, celui de la communication. Et c'est peut-être là que se dessinent les perspectives d'une véritable révolution.

### LE PERSONNEL

L'Assemblée nationale réunit sous un même toit des personnels d'origines très diverses puisque certains appartiennent à une administration spécifique et permanente alors que d'autres sont directement recrutés, à titre temporaire, par les députés.

#### *Le personnel de l'Assemblée nationale*

Sur ce point également l'étude des moyens matériels de l'Assemblée dément très nettement l'affirmation d'un abaissement des pouvoirs des chambres.

L'évolution des effectifs, en très forte progression depuis 1965, surtout à l'Assemblée nationale (44), n'est que l'épiphénomène de la reconquête progressive de ses prérogatives par le Parlement.

L'Assemblée nationale emploie aujourd'hui un personnel d'un niveau de qualification suffisamment élevé, notamment pour les fonctions d'encadrement (45).

(44) L'Assemblée nationale emploie 1 150 fonctionnaires, le Sénat 950 (C. Gibel et P. Baerd, Les services des assemblées parlementaires, *Administration*, n° 120-121, p. 64 et s.). Le cadre des agents représente à lui seul 50 à 60 % des effectifs globaux, les secrétaires des services de 15 à 20 % (Gibel et Baerd, art. cité). Le restant du personnel est constitué des administrateurs adjoints, des sténographes et secrétaires des débats, des administrateurs (150 à l'Assemblée nationale) et des conseillers (correspondant au grade de chef de division).

(45) Selon les statistiques publiées par J. S. Klein (Le fonctionnaire parlementaire, *La Revue administrative*, mars-avril 1980, p. 131 et s.), 79 % des candidats admis au concours d'administrateur en 1976 avaient une formation en science politique, les 21 % restant ayant un niveau de maîtrise ou de doctorat en droit.

Par rapport aux autres corps de la fonction publique, le statut des fonctionnaires parlementaires offre une situation avantageuse : l'obligation de mobilité n'y est que limitée (46), les conditions matérielles notamment de rémunération sont attractives (47), la progression dans la carrière peut être très rapide (48).

Mais les sujétions imposées aux fonctionnaires des assemblées parlementaires sont en proportion de ces avantages : une constante disponibilité est exigée de leur part et cette obligation d'adaptation au rythme de travail des députés est d'autant plus durement ressentie que se succèdent séances de nuit et sessions extraordinaires. En outre — et c'est le caractère noble de la fonction — le personnel de l'Assemblée nationale se doit de servir avec un dévouement et une neutralité politiques particuliers (49).

En réalité l'assimilation avec les règles applicables à l'ensemble de la fonction publique d'Etat n'est que très récente et très fragmentaire.

Sans doute, à la suite du vote, en 1963, d'un « cavalier budgétaire », est-il aujourd'hui acquis que les fonctionnaires et agents des assemblées parlementaires ont la qualité de fonctionnaires de l'Etat (50).

Néanmoins en l'état actuel du droit on ne peut inférer de cette reconnaissance l'existence de garanties identiques à celles applicables à l'ensemble des agents de l'Etat. Le statut des fonctionnaires parlementaires, quand bien même aurait-il désormais un fondement législatif (51), demeure très largement soumis à l'appréciation discrétionnaire du bureau de l'Assemblée nationale, conformément aux principes « qui font partie intégrante, depuis l'époque révolutionnaire,

(46) Théoriquement il n'existe d'obligation de mobilité que pour les administrateurs qui doivent avoir travaillé dans au moins deux services différents pour accéder au grade de chef de division. En pratique, on assiste, même pour le personnel d'exécution, à une redistribution périodique des fonctions.

(47) Pour la dotation 1985, la masse salariale (chap. « Dépenses de personnel ») est de 328 066 000 F, non comprises les charges sociales, d'un montant prévisionnel de 478 018 000 F.

(48) La situation indiciaire des agents progresse en moyenne de 80 % entre le début et la fin de carrière ; les fonctionnaires de catégorie A ont la perspective de terminer leur carrière au moins au grade de chef de division.

(49) Ainsi un fonctionnaire parlementaire doit savoir rédiger une proposition de loi dans des sens totalement opposés, parfois au cours d'une même journée.

(50) Art. 72 de la loi du 23 février 1963.

(51) J. S. Klein, *Le fondement législatif du statut des fonctionnaires parlementaires* (*AJDA*, 1984, p. 241. A propos de la loi du 13 juillet 1983). S'agissant de fonctionnaires de l'Etat, l'attribution d'une compétence au bureau des Assemblées pour déterminer leur statut est surprenante au regard de l'article 34 de la Constitution. Mais le Conseil constitutionnel n'a pas été appelé à se prononcer sur ce point.

d'une organisation administrative autonome que les assemblées parlementaires ont toujours régie souverainement » (52).

De ce fait le statut des fonctionnaires parlementaires, comme celui des magistrats ou des militaires, demeure exclu du champ d'application du statut général de la fonction publique, ce qui, au regard du principe de la séparation des pouvoirs, peut se concevoir. En revanche ce qui est peut-être critiquable c'est que les points de convergence demeurent limités. La loi du 13 juillet 1983 consacre cette spécificité (53), même si elle applique par ailleurs comme dans l'ensemble de la fonction publique le principe du recrutement par voie de concours (54) et la consultation préalable des « organisations syndicales représentatives du personnel », avant toute modification du statut ou du régime de retraite (55).

En sorte que dans le silence de la loi se pose encore la question de savoir si s'appliquent une garantie résultant d'un autre cavalier budgétaire — l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905 relatif à la communication du dossier aux fonctionnaires menacés de sanction — ainsi que les principes régissant traditionnellement, depuis l'arrêt Dehaene, l'exercice du droit de grève dans la fonction publique.

Sans doute encore convient-il d'observer que la loi du 13 juillet 1983 assure aux fonctionnaires parlementaires la protection *des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, visées à l'article 34 de la Constitution*. Mais cette réserve, simple précision apportée aux dispositions de l'ordonnance de 1958 implicitement contenue dans la loi de 1963, ne s'adresse qu'au seul juge administratif, lorsqu'il se prononce sur un litige individuel (56). En définitive l'existence de véri-

(52) Arrêté du bureau de l'Assemblée nationale du 14 mai 1963 (Klein, art. cité, p. 241).

(53) Selon l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 les emplois des Assemblées sont réservés aux fonctionnaires parlementaires. En revanche une position de détachement a été récemment créée à l'Assemblée nationale pour une durée maximale de six ans et dans la limite de 5 % des effectifs du cadre concerné.

(54) Le principe du recrutement par concours s'applique même pour les emplois des catégories C et D.

(55) Le personnel de l'Assemblée nationale était jusqu'en 1975 regroupé dans un syndicat unique ; il a aujourd'hui le choix entre six syndicats dont deux sont affiliés à des confédérations nationales (CFDT et CGT).

(56) Aux termes de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires « la juridiction administrative est appelée à connaître de tous les litiges d'ordre individuel concernant les agents des services des assemblées parlementaires ». On rappellera qu'à l'occasion de l'adoption de la loi du 10 juillet 1975, le président de la Commission des lois, M. Jean Foyer, avait fait introduire une disposition étendant aux candidats aux emplois des assemblées et aux fonctionnaires parlementaires le principe de non-discrimination à raison du sexe applicable au statut général des fonctionnaires.

tables garanties de carrière dépendra de l'étendue du contrôle du juge administratif. Et notamment du point de savoir si saisi d'un litige individuel, comme l'avait naguère envisagé le doyen Jean-Marie Auby (57), il accepterait de statuer sur la légalité d'une disposition statutaire arrêtée par le bureau d'une assemblée parlementaire.

### *Les collaborateurs des députés*

Depuis 1976, chaque député à l'Assemblée nationale a la possibilité d'engager dans la limite d'un crédit global de 19 000 F (hors charges patronales) un, deux ou trois collaborateurs.

On a souvent comparé à ce sujet la situation du député français avec celle de son homologue au Congrès des Etats-Unis, pays dans lequel dès 1893 les représentants étaient secondés par des assistants rémunérés par le budget fédéral (58) ; mais il faut se garder des comparaisons hâtives, eu égard à la disproportion des intérêts représentés. Même si la décision prise par le bureau de l'Assemblée nationale a placé le député français à la tête d'une petite entreprise, elle présente l'avantage de le doter d'une équipe de travail personnelle et le plus souvent très unie.

Le contrat de collaboration, contrat de droit privé, qui permet aux députés d'engager un collaborateur « soit pour l'étude d'un sujet déterminé, soit pour une collaboration générale » repose sur un double impératif de souplesse et de confiance.

Une très grande souplesse apparaît tout d'abord dans le choix des collaborateurs, laissé à la totale appréciation du député, bien que ceux-ci soient intégralement rémunérés par l'Assemblée. En pratique, les assistants parlementaires sont recrutés parmi les militants — auxquels cette situation peut ouvrir une carrière politique, notamment dans les cabinets ministériels — ou parmi les personnes dotées d'une compétence particulière en matière juridique, économique ou sociale (59). En ce sens, une large part des 1 450 assistants parlementaires de l'Assemblée nationale poursuivent des études parallèlement à leurs fonctions ou occupent une charge d'enseignement (60).

(57) Le contentieux des actes parlementaires et la loi organique du 17 novembre 1958, *AJDA*, 1969, p. 101 et s.

(58) Les représentants au Congrès emploient en général dix assistants, pour les sénateurs ce nombre peut varier jusqu'à cinquante.

(59) Selon Jean-François Le Men (*L'information du Parlement français*, *NED*, 1984, n° 4758), la moyenne d'âge est de 32 ans et 70 % des assistants sont des hommes.

(60) Selon J.-F. Le Men (*op. cit.*), les juristes et les politologues sont les plus nombreux.

Une même souplesse peut être constatée à l'égard de la rémunération (61) et des fonctions attribuées : celles-ci ne sont définies par aucun texte précis ; c'est au député qu'il appartient de décider de cantonner l'activité de son assistant à une simple tâche de secrétariat parlementaire (correspondance, intervention auprès des autorités administratives en faveur des électeurs) ou bien de l'associer plus étroitement à l'activité législative (rédaction de questions écrites, de propositions de loi, d'amendements, participation à des réunions de travail).

Le plus souvent les interventions locales sont confiées à « l'assistant de circonscription », par opposition à « l'assistant d'assemblée », plus proche de l'activité législative.

Mais il n'y a là aucune règle absolue. L'étendue des attributions est en fait toujours à la hauteur de la confiance dont le député témoigne à l'égard de son assistant. Celui-ci doit faire preuve de suffisamment d'habileté et d'expérience pour savoir s'identifier au parlementaire — notamment pour rédiger dans « le ton » ses discours et interventions — sans toutefois jamais se substituer à lui, n'étant pas lui-même élu. En réalité il y a presque autant de pratiques différentes que de parlementaires. C'est la raison pour laquelle certains assistants parlementaires sentent le « frisson grisant du pouvoir » alors que d'autres se considèrent comme des « super-secrétaires » ou estiment n'être « que de passage » (62).

Toutes les difficultés procèdent en définitive de *l'isolement* des assistants parlementaires, au sein d'un « corps » qui n'est lui-même pas homogène du fait de l'absence de toute condition objective de recrutement.

Ceci explique que les revendications statutaires des assistants parlementaires n'aient pas jusqu'à présent abouti.

Mais peut-être que le dernier mot n'est pas encore dit.

C'est dans la tourmente que naissent les réformes. C'est de la tempête qui a emporté l'Assemblée de l'Union française qu'est né le statut législatif des fonctionnaires parlementaires. De la même façon les menaces qui planaient dès 1962 sur le Sénat ont conduit l'Assemblée nationale à mieux faire connaître ses travaux en développant son réseau de communication.

(61) A l'Assemblée nationale les contrats de collaboration peuvent être fractionnés, ce qui contribue à la rémunération d'assistants mis à la disposition des groupes ou des partis politiques.

(62) Voir l'enquête réalisée par *Parlements et corps constitués* en 1982 (n<sup>os</sup> 43, 44 et 45).

## LA COMMUNICATION A L'ASSEMBLÉE

La véritable autonomie d'une assemblée parlementaire se mesure à l'aune de ses moyens d'information.

L'institution des commissions d'enquête et de contrôle, la récente création d'un Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques (63), la manière dont l'Assemblée nationale a su se délivrer de l'emprise du ministère des finances et du ministère de la défense, exercée grâce aux fonctionnaires « détachés » auprès des commissions, sont significatives d'un nouvel essor.

Longtemps la communication a été conçue à l'Assemblée nationale en termes quantitatifs : il s'agissait de tisser autour du député un réseau complexe lui permettant d'être informé rapidement aussi bien des événements survenus dans sa circonscription (téléphone, télex, télécopie...) que des travaux parlementaires. Aujourd'hui encore c'est le plus souvent par la voie d'une documentation écrite qu'est assurée l'information du député (64).

Une première mesure de simplification a été opérée par l'utilisation de l'électronique. C'est ainsi que le député peut être informé de l'état d'avancement de la discussion d'un texte sans quitter son bureau (65). Dans les différents couloirs du Palais, des postes de télévision ainsi que des téléscripteurs permettent de suivre les principales étapes du débat en séance (66). Ces images télévisées, codées puis

(63) J.-F. Le Men, *op. cit.*

(64) Les *feuilles jaunes* indiquent l'ordre du jour de l'Assemblée tel qu'il est arrêté pour une période de quinze jours par la conférence des Présidents. Les *feuilletons* détaillent, chaque jour de séance, l'ordre du jour des travaux. Pour éviter un inutile encombrement du bureau du député, les *documents parlementaires* (projet et propositions de loi, avis, rapports) ne sont désormais distribués que sur demande d'un exemplaire. Les députés peuvent prendre connaissance du *compte rendu analytique* retraçant fidèlement la teneur et le ton de leur propos dans les deux heures et demie qui suivent leur intervention en séance publique. Ces comptes rendus sont rédigés par des fonctionnaires parlementaires de haut niveau : les secrétaires des débats. Ceux-ci disposent d'une heure pour rédiger, à partir de notes succinctes un condensé des débats qu'ils ont suivis en séance durant quinze minutes. Il n'est pas rare, on ne s'en étonnera pas, de découvrir parmi ces fonctionnaires des écrivains réputés. Le *compte rendu intégral des débats*, publié au *Journal officiel*, est établi par les « sténographes rouleurs » qui se relaient toutes les trois minutes au pied de la tribune. Leurs « prises » sont corrigées par les « sténographes réviseurs » qui se succèdent en séance toutes les vingt minutes. Les feuillets, après avoir été mis à la disposition des orateurs, sont envoyés au fur et à mesure, par tubes pneumatiques, à l'imprimerie du *Journal officiel*.

(65) Grâce à des indicateurs lumineux (bleu : discussion générale, vert : examen des articles, rouge : scrutin, blanc : suspension de séance). Des sonneries électriques signalent les suspensions et fins de séance.

(66) Les téléviseurs sont cependant muets, ceci afin d'éviter d'accroître l'absentéisme dans la salle des séances.

archivées constituent un véritable *Journal officiel télévisuel* ouvert aux députés (67) et aux journalistes accrédités de la presse audiovisuelle. Mais l'innovation la plus importante pour l'avenir de l'Assemblée nationale réside incontestablement dans le développement de l'*informatique parlementaire*. Depuis qu'ont été constituées à l'Assemblée nationale une délégation du bureau ainsi qu'une division spéciale chargée de l'informatique parlementaire, le mouvement ne cesse de prendre de l'ampleur.

Fallait-il, comme en Grande-Bretagne, privilégier l'informatique parlementaire au détriment de l'informatique de gestion ?

L'Assemblée nationale — et c'est un pari sur l'avenir — a choisi d'avancer sur les deux fronts.

En 1984, l'Assemblée était reliée à quinze « centres serveurs » autorisant la consultation de plus de cent banques, parmi lesquelles la banque CELEX des Communautés européennes, les bases de l'INSEE et les fichiers AGORA de l'Agence France Presse (68).

Les véritables ferments d'une révolution dans le comportement parlementaire se trouvent à notre sens dans le déploiement des moyens mis en œuvre : l'acquisition en juillet 1984 par l'Assemblée nationale d'un ordinateur de très grande puissance (Bull DPS 617) va lui permettre de « rapatrier » les banques de données parlementaires et d'être à l'égard des députés son propre centre serveur. Cette *centrale documentaire* ouvre des perspectives nouvelles dans l'information du député, grâce à l'installation gratuite dans les permanences des élus de terminaux de type « Minitel » (69).

En gérant elle-même son information l'Assemblée nationale accentue son indépendance. Et c'est déjà une nouvelle forme de contre-pouvoir.

(67) Les règles d'utilisation de cette vidéothèque ont été fixées par le bureau de l'Assemblée nationale dans le souci de protéger les députés contre une utilisation de leur image à des fins polémiques, partisans ou commerciales.

(68) Sur ce point, cf. l'étude très complète de Michel Ameller, *Le progrès technique au service du législateur*, *Pouvoirs*, 1984, n° 30, p. 137 et s.

(69) Grâce à ces terminaux dont l'installation a été décidée par le bureau de l'Assemblée nationale en 1980, les députés pourront accéder aux banques de données parlementaires, prendre connaissance du *Journal informatique* édité par leur groupe politique, consulter un *Guide administratif des droits et démarches* régulièrement tenu à jour, laisser des messages...

Quatre banques de données regroupent les travaux de l'Assemblée nationale : les banques QUESTA (questions écrites et orales) ; PROCESS (état d'une procédure législative) ; PARLEMENTS (organisation et fonctionnement des institutions parlementaires dans le monde) ; CONSEIL CONSTITUTIONNEL (texte des saisines et des décisions ; « jurisprudence » des présidents des Assemblées sur la recevabilité des amendements et proposition de loi).