

# Les assemblées parlementaires : organisation et fonctionnement

Les assemblées parlementaires élues au suffrage universel représentent et expriment la volonté nationale. Elles siègent à Paris : l'Assemblée nationale au Palais Bourbon et le Sénat au Palais du Luxembourg. Comment sont élus députés et sénateurs ? Quel est leur statut ? Comment fonctionne et travaille le Parlement ?

S'il est un domaine où les constituants de 1958 ont innové, c'est bien en matière parlementaire. L'objectif fixé aux auteurs de la nouvelle constitution était clair : ils devaient maintenir le caractère parlementaire du régime tout en restaurant son fonctionnement.

Pour mettre un terme à l'instabilité gouvernementale, pour affirmer le pouvoir de l'exécutif et maîtriser celui du législatif, les « pères fondateurs » de la V<sup>e</sup> République imaginèrent un système dans lequel le gouvernement ne procède plus des assemblées, la séparation des pouvoirs est réaménagée et l'activité du Parlement strictement délimitée et réglementée. La Constitution du 4 octobre 1958 met, en effet, un terme au « parlementarisme absolu » des régimes qui l'avaient précédée (voir notice 2). Aux yeux du constituant de 1958, le Parlement, qui ne doit plus être seul souverain, n'occupe que la troisième place au sein de la hiérarchie des pouvoirs publics, derrière le président de la République et le gouvernement. C'est pourquoi les dispositions qui lui sont consacrées font, désormais, l'objet du titre IV de notre actuelle Constitution.

Par ailleurs, il faut souligner que cette dernière devient une source importante du droit parlementaire français. De nombreuses mesures relatives à la vie des assemblées qui, autrefois, ne relevaient que de leur seule « loi intérieure », c'est-à-dire de leur règlement, figurent désormais dans le texte constitutionnel. En outre, les auteurs de la Constitution de 1958 ont tenu à ce qu'un contrôle de conformité à la Constitution soit exercé par le Conseil constitutionnel avant l'entrée en vigueur du règlement de chacune des assemblées.

Ses prérogatives amoindries, ses règles de fonctionnement strictement imposées et étroitement contrôlées empêchent, dorénavant, le Parlement français d'outrepasser le rôle qui doit être le sien dans un régime parlementaire

## Le statut du Parlement

Trois aspects essentiels doivent être envisagés.

### Le bicaméralisme

Fidèle à la tradition instituée depuis 1875, le Parlement de la V<sup>e</sup> République est bicaméral (voir lexique p. 127). Conformément à l'article 24 de la Constitution, il est composé de deux chambres : l'Assemblée nationale (577 membres), élue au suffrage universel direct, et le Sénat (322 membres), élu au suffrage universel indirect, qui assure la représentation des collectivités territoriales et des Français établis hors de France.

En principe, l'Assemblée nationale est renouvelée intégralement tous les cinq ans, sauf si la législature est interrompue par une dissolution. Les élections générales ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l'ouverture de la session ordinaire d'avril de la cinquième année suivant le début du mandat.

Le Sénat est élu pour neuf ans et se renouvelle par tiers tous les trois ans. Le suffrage indirect, mode de recrutement du Sénat, jugé par certains peu démocratique, est parfois critiqué et des projets de réforme du système électoral sont périodiquement évoqués. En 1969 notamment, le Sénat a fait l'objet d'une importante tentative de réforme visant à le fusionner avec le Conseil économique et social en une seule assemblée qui, perdant tout pouvoir de décision, devenait un organe consultatif. Soumis au référendum, en application de l'article 11 de la Constitution, ce projet fut repoussé, les Français manifestant, une fois encore, leur attachement à la seconde chambre.

Le bicaméralisme de la V<sup>e</sup> République est plus équilibré que celui instauré en 1946 (voir notice 2). Si la Constitution de 1958 confirme la reconquête opérée sous la IV<sup>e</sup> République par le Conseil de la République (1), elle ne va pourtant pas jusqu'à rétablir le bicaméralisme égalitaire de la III<sup>e</sup> République. En effet, sous la V<sup>e</sup>, en cas de conflit durable entre les deux assemblées, c'est l'Assemblée nationale qui, à la demande du gouvernement, aura finalement le dernier mot. En outre, le Sénat ne peut mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement. La Constitution autorise seulement le Premier ministre à demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale. Enfin, en matière financière, l'Assemblée dispose de plus de temps que le Sénat pour examiner et voter le budget.

Depuis 1958, le Sénat a largement su remplir sa mission de chambre de réflexion. De 1962 à 1969 puis de 1981 à 1986, il a fait figure de contre-pouvoir efficace.

### Le statut des parlementaires

Dans un double souci d'indépendance du Parlement et de moralisation de la vie politique, députés et sénateurs jouissent d'un statut commun qui leur impose certaines contraintes mais qui leur offre aussi les garanties indispensables pour l'exercice de leur mandat. Ce mandat, traditionnellement en droit public français, est représentatif, général (bien qu'élu d'une circonscription, le parlementaire représente l'ensemble de la nation), indépendant et irrévocable. Tout mandat impératif est nul (art. 27), ce qui signifie que le parlementaire n'est lié juridiquement par aucun engagement vis-à-vis de ses électeurs.

### L'élection des parlementaires

#### Pour être élu député

Il faut jouir de ses droits électoraux, être âgé d'au moins vingt-trois ans et avoir satisfait aux obligations de la loi sur le recrutement de l'armée. Les fonctionnaires qui, par leurs

(1) Le Conseil de la République est la seconde chambre mise en

attributions, pourraient influencer les électeurs (préfets, chefs de service départementaux des administrations...), sont inéligibles pendant un certain temps dans le ressort où cette influence peut ou a pu éventuellement jouer. Les députés sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours (loi du 11 juillet 1986 – voir notice 12). Pour être élu au premier tour, le candidat doit, à la fois, obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés et réunir sur son nom un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits. Pour être élu au second tour, la majorité relative suffit. En 1958 nul ne pouvait être candidat au deuxième tour s'il ne s'était présenté au premier et s'il n'avait obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. En 1966 la barre fut fixée à 10 % des inscrits. Enfin depuis la loi du 9 juillet 1976, il faut avoir recueilli 12,5 % des voix des électeurs inscrits pour figurer au second tour.

### Pour devenir sénateur

Les conditions d'éligibilité sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale sauf que nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de trente-cinq ans révolus. Les sénateurs sont élus dans le cadre du département par un collège électoral comprenant les députés, les conseillers régionaux élus dans le département, les conseillers généraux et les délégués des conseils municipaux ou les suppléants de ces délégués. Le mode de scrutin varie selon le nombre de sièges à pourvoir dans le département. Dans les départements et territoires d'outre-mer qui ont droit à quatre sièges au moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours. Dans les départements qui ont droit à cinq sièges ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Les listes étant bloquées, les sièges sont répartis dans l'ordre de présentation de celles-ci.

L'article 25 de la Constitution pose le principe du remplacement des députés ou des sénateurs en cas de vacance de leur siège, jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient, dans les conditions fixées par une loi ordinaire. L'institution du suppléant est une innovation de la V<sup>e</sup> République visant à limiter le nombre des élections partielles.

Avant 1958, le contentieux des élections parlementaires relevait des assemblées elles-mêmes. Du fait de motivations trop souvent essentiellement politiques, cette pratique de la « vérification des pouvoirs », génératrice de certains abus, a suscité les plus vives critiques. C'est pourquoi les constituants de 1958 ont préféré faire juger les réclamations dirigées contre l'élection d'un député ou d'un sénateur par le Conseil constitutionnel (voir notice 9). En cas d'irrégularité, ce dernier renvoie la décision aux électeurs en provoquant des élections partielles, sans réformer lui-même les résultats comme il en a le pouvoir.

## Des contraintes

### Les incompatibilités

Pour permettre aux élus d'exercer leur mandat en toute indépendance, certaines activités sont jugées incompatibles avec l'exercice d'un mandat parlementaire. L'incompatibilité, qui ne signifie pas inéligibilité, impose au nouvel élu d'opérer un choix entre son mandat et ses fonctions.

La V<sup>e</sup> République a innové en établissant une incompatibilité entre la fonction ministérielle et le mandat parlementaire. Imposée par l'article 23 de la Constitution, cette mesure a rendu nécessaire l'institution du « suppléant » amené à remplacer le parlementaire appelé à des fonctions gouver-

ner. On ne peut être à la fois parlementaire et fonctionnaire public (2). Le fonctionnaire élu parlementaire est placé en position de détachement et pourra rejoindre son corps d'origine au terme de ses activités de représentant.

Pour soustraire le parlementaire à l'influence des groupes économiques et financiers, certaines fonctions privées sont incompatibles avec l'exercice de son mandat. La liste des activités prohibées, définie par l'ordonnance du 24 octobre 1958, a été complétée et précisée par la loi du 24 janvier 1972. Il est aujourd'hui impossible d'être parlementaire tout en détenant des fonctions de direction et d'administration dans certaines catégories d'entreprises : les entreprises nationales, les établissements publics nationaux, les entreprises privées faisant appel à l'épargne ou subventionnées par l'État ou les sociétés de promotion immobilière, par exemple. Il est enfin interdit d'exercer, durant le mandat, des fonctions de conseil dans ces types de sociétés.

Aux termes de la loi du 24 janvier 1972, le parlementaire, dans les quinze jours qui suivent son élection, doit se démettre de ses fonctions incompatibles. Il doit, dans le même délai, déclarer au bureau de l'assemblée à laquelle il appartient les fonctions qu'il entend conserver et, au cours de son mandat, déclarer toute activité professionnelle nouvelle qu'il souhaite exercer.

En cas de doute ou de contestation, le bureau de l'assemblée concernée, le Garde des sceaux ou l'élu lui-même saisit le Conseil constitutionnel qui apprécie souverainement.

### La réglementation du cumul

Dans le souci d'assurer aux parlementaires le minimum de disponibilité nécessaire au bon exercice de leur mandat, la loi organique du 30 décembre 1985 est venue ajouter, à ces incompatibilités, une réglementation restrictive du cumul des mandats. Aux termes de cette loi, le mandat parlementaire est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats électoraux ou fonctions électives énumérés ci-dessous :

- représentant au Parlement européen ;
- conseiller régional ;
- conseiller général ;
- conseiller de Paris ;
- maire d'une commune de 20 000 habitants ou plus autre que Paris ;
- adjoint au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus autre que Paris ;
- membre d'une assemblée territoriale d'un territoire d'outre-mer.

## Des garanties

### Les immunités

Durant l'exercice de leur mandat, les parlementaires bénéficient de protections particulières : les immunités. Il s'agit de l'irresponsabilité et de l'inviolabilité définies par l'article 26 de la Constitution. Le parlementaire n'est pas responsable des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Absolue, cette immunité interdit toute poursuite civile ou pénale et perdure au-delà de la cessation du mandat.

(2) Une exception est faite pour les professeurs de l'enseignement

Du fait de son inviolabilité, le parlementaire ne peut être poursuivi ou arrêté – sauf flagrant délit – pour une infraction commise en dehors de l'exercice de ses fonctions sans une autorisation de l'assemblée à laquelle il appartient. Hors session, l'élu ne peut être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée concernée. Cette interdiction des poursuites ne joue pas pour les contraventions.

### L'indemnité

Pour permettre aux parlementaires de se consacrer pleinement aux affaires publiques et de faire face aux besoins de leurs charges tout en évitant la collusion entre les « affaires » et la politique, les élus perçoivent une indemnité dont le principe remonte aux premières assemblées révolutionnaires et qui se décompose en deux parties : une partie fixe calculée par référence à l'indice de traitement des hauts fonctionnaires et une indemnité de fonction égale au quart du montant de l'indemnité principale. L'indemnité de fonction peut faire l'objet de retenues en cas de défaut d'assiduité aux travaux de l'assemblée ou des commissions. De telles sanctions ne sont pratiquement jamais mises en œuvre. Tout parlementaire dispose, en outre, de certains avantages matériels : franchise postale, gratuité des communications téléphoniques, libre circulation sur le réseau ferroviaire, bureau personnel depuis 1974, deux collaborateurs depuis 1980 et, enfin, indemnité pour frais de secrétariat.

Au nom de la transparence financière de la vie politique, les membres du Parlement sont désormais tenus de déposer deux déclarations de leur situation patrimoniale : l'une au début de leur mandat et l'autre à la fin. Tout manquement à cette obligation est sanctionné par une inéligibilité dont la durée est fixée à un an. Non publiées, ces déclarations sont transmises au bureau de l'assemblée concernée. C'est ce dernier qui apprécie la variation des situations patrimoniales telle qu'elle résulte des déclarations et des observations fournies par l'intéressé. Un rapport du président de l'assemblée est publié au *Journal officiel* à chaque renouvellement ou chaque fois qu'il le juge utile. Certains ont parfois regretté que ces déclarations ne soient pas soumises au contrôle d'une autorité indépendante, parfaitement objective, et qu'elles ne portent pas sur le patrimoine du conjoint.

### Le statut administratif et financier des assemblées

Les assemblées parlementaires jouissent traditionnellement d'une large autonomie administrative et financière, même si la Constitution de 1958 est venue y apporter quelques restrictions. Les assemblées sont administrées par des fonctionnaires recrutés par un concours propre à chaque assemblée et dotés d'un statut particulier élaboré par le bureau de chacune des assemblées. Principe fondamental du droit parlementaire, l'autonomie financière des assemblées, sans limite jusqu'en 1958, a été quelque peu restreinte par les fondateurs de la V<sup>e</sup> République. En effet, le budget des assemblées n'est adopté qu'après l'intervention d'une « commission commune » qui, composée des questeurs des deux assemblées (parlementaires chargés de la gestion administrative et financière), délibère sous la présidence d'un président de chambre à la Cour des comptes assisté de deux magistrats de ladite Cour. Établis sous l'autorité des questeurs de chaque assemblée, les projets de budget sont soumis à cette commission qui est chargée d'arrêter les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées et d'établir un rapport explicatif annexé au projet de loi de finances. En revanche, chacune des assemblées demeure entièrement souveraine pour ce qui est de l'exécution et du contrôle de son budget. Aucun contrôle extérieur n'est exercé sur les comptes du Parlement.

Le règlement du budget de chaque assemblée est confié *a posteriori* à une commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes.

## Le fonctionnement du Parlement

Sous la V<sup>e</sup> République, les assemblées parlementaires ont perdu l'entière maîtrise de leur fonctionnement. La Constitution de 1958 comporte en effet de nombreuses dispositions organisant la vie interne du Parlement. Ces dispositions concernent aussi bien les réunions que les organes de travail du Parlement. Enfin, comme ses homologues étrangers, le Parlement français s'est progressivement doté des moyens humains et matériels nécessaires pour faire face à l'ampleur des tâches qui lui sont dévolues.

### Les réunions du Parlement

La maîtrise du temps est devenue l'une des préoccupations majeures des responsables du Parlement. Avant 1958, les assemblées jouissaient d'une grande autonomie dans l'organisation de leurs travaux. Ce n'est plus le cas aujourd'hui ; le rôle du Parlement est désormais limité tant pour le régime des sessions parlementaires que pour l'établissement de l'ordre du jour.

### Les sessions

Les sessions sont les périodes pendant lesquelles le Parlement peut exercer ses attributions. Quasi permanentes sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, elles sont strictement réglementées par les articles 28, 29 et 30 de la Constitution de 1958. Le système actuellement en vigueur établit des sessions de courte durée ce qui, brisant l'hégémonie du Parlement, laisse plus d'indépendance au gouvernement.

L'article 28 de la Constitution modifié par la loi constitutionnelle du 30 décembre 1963 prévoit la réunion de plein droit de deux **sessions ordinaires** par an. La première commence le 2 octobre et dure quatre-vingts jours ; la seconde s'ouvre le 2 avril et sa durée ne peut excéder quatre-vingt-dix jours. Ce total de cent soixante-dix jours annuels est très souvent dénoncé comme insuffisant pour permettre au Parlement de mener à bien l'ensemble de ses missions. Du fait de la transmission tardive de certains projets gouvernementaux, certaines fins de sessions sont parfois très difficiles à gérer.

Aux termes de l'article 29, des **sessions extraordinaires** peuvent être convoquées à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale. Elles sont tenues sur un ordre du jour déterminé et, si elles ont lieu à la demande de l'Assemblée, le décret de clôture intervient dès que l'ordre du jour pour lequel le Parlement a été convoqué est épuisé et, au plus tard, douze jours à compter de sa réunion.

Les sessions extraordinaires étant ouvertes et closes par décret du président de la République, la question de savoir s'il s'agit pour ce dernier d'une compétence liée, c'est-à-dire qu'il est tenu d'exercer, ou d'un pouvoir discrétionnaire se pose. En 1960, le général de Gaulle a refusé de convoquer une session extraordinaire comme le demandaient deux cent quatre-vingt-sept députés. Une telle attitude fut vivement critiquée. En 1987, en acceptant de signer le décret de convocation mais en modifiant l'ordre du jour proposé par le Premier ministre, M. Mitterrand a confirmé cette position. À ses yeux, la convocation d'une session extraordinaire et la fixation de son ordre du jour relèvent de la « seule appréciation du président de la République » (3).

(3) Communiqué du 16 décembre 1987

La Constitution prévoit que le Parlement se réunit de plein droit dans deux hypothèses :

- à l'issue d'élections générales ; si la consultation a lieu en dehors des périodes de session ordinaire, une session exceptionnelle de quinze jours est ouverte ;
- pendant la durée de l'application de l'article 16 de la Constitution.

## L'ordre du jour

La Constitution accorde au gouvernement le pouvoir de fixer en priorité l'**ordre du jour** des assemblées, c'est-à-dire le programme selon lequel se déroulent les débats. Cette prérogative s'est trouvée renforcée par le règlement de l'assemblée et par la pratique suivie depuis le début de la 5<sup>e</sup> République. La lourdeur des procédures empêche le plus souvent la mise en œuvre d'un ordre du jour complémentaire par l'assemblée. En effet, sous réserve de la priorité gouvernementale, l'ordre du jour est arrêté par un vote de l'assemblée sur la proposition de la Conférence des présidents (voir *infra*). En pratique, les propositions de l'exécutif en matière d'ordre du jour ne sont guère contrecarrées ni par la majorité, ni par l'opposition. L'ordre du jour des assemblées est donc presque exclusivement aux mains du gouvernement sans aucun contre-pouvoir réel à cette prérogative.

Chaque assemblée fixe elle-même les jours et heures de ses séances. En général, les matinées sont consacrées aux travaux des commissions.

## Les séances

Les séances sont publiques même si les capacités d'accueil du public demeurent assez restreintes. La véritable publicité des débats est assurée par la publication des comptes rendus au *Journal officiel* et dans la presse.

Dans son article 33, la Constitution prévoit qu'à la demande du gouvernement, de la conférence des présidents ou de vingt-cinq de leurs membres, les assemblées peuvent se constituer en comité secret (4).

Lors des débats, nul ne peut, en principe, prendre la parole sans avoir été préalablement inscrit ou, s'il s'agit d'une brève interruption ou d'une explication de vote, sans l'autorisation du président ou de l'orateur interrompu. Mais les ministres et les présidents de commission peuvent prendre la parole quand ils le souhaitent. D'une façon générale, le gouvernement jouit d'une incontestable prééminence lors des débats.

Théoriquement, les décisions de l'assemblée sont prises par un vote qui ne peut avoir lieu que si la majorité absolue des députés est présente dans l'enceinte du palais. Mais, en réalité, la vérification de ce quorum n'intervient que si un président de groupe en formule la demande.

Le vote peut revêtir diverses formes : vote à main levée, vote public ordinaire, scrutin public à la tribune et scrutin secret. Le vote au scrutin public est obligatoire si les résultats du vote à main levée sont douteux, à la demande du gouvernement, du président de l'assemblée ou de la commission saisie, à la demande d'un président de groupe. Le scrutin à la tribune est obligatoire lorsque la Constitution exige la majorité absolue ou lorsque le gouvernement engage sa responsabilité. Quant au scrutin secret, il est, en principe, requis pour la désignation des personnes.

La constitutionnalisation du vote personnel traduit la défiance du constituant de 1958 à l'égard des pratiques antérieures. La définition d'un régime juridique strict du droit

des parlementaires de déléguer leur vote confirme cette volonté de lutter contre l'absentéisme parlementaire. Dans la pratique, les usages parlementaires et le « fait majoritaire » font qu'il n'a jamais été réellement appliqué. L'introduction du vote électronique a permis, dès 1959, de tourner cette réglementation.

Faisant prévaloir les nécessités du fonctionnement concret des assemblées sur le principe du vote personnel, le Conseil constitutionnel a, dans une décision du 23 janvier 1987, admis ces pratiques.

Le président de chaque assemblée veille au bon déroulement des séances. Il dispose du pouvoir d'infliger des sanctions aux parlementaires qui viendraient à manquer aux obligations que leur impose le règlement de chaque assemblée.

## Les organes des assemblées parlementaires

Pour remplir leurs missions, les assemblées parlementaires ont besoin d'instances chargées soit de diriger, soit de préparer le travail parlementaire. On distingue le bureau, la Conférence des présidents, les groupes, les commissions et les délégations parlementaires.

### Le bureau

Chaque assemblée élit un bureau, autorité collective qui comprend le président de l'assemblée, les vice-présidents, les questeurs et les secrétaires. Élus au début de chaque législature et renouvelés chaque année lors de la séance d'ouverture de la première session ordinaire, ces membres sont désignés au scrutin plurinominal majoritaire en s'efforçant de reproduire au sein du bureau l'équilibre politique de l'assemblée concernée.

Sous la V<sup>e</sup> République, le bureau conserve son double rôle de direction des travaux parlementaires et d'administration interne des services. Il faut toutefois souligner que sa marge de manœuvre se trouve assez limitée du fait du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur le règlement des assemblées. Le président et les vice-présidents dirigent les débats. Les questeurs ont en charge l'administration de l'assemblée. Quant aux secrétaires, ils contrôlent la rédaction des procès-verbaux des séances établis par les sténographes des débats.

Le bureau exerce quelques attributions politiques : il lui revient d'apprécier la recevabilité financière des propositions de loi et des amendements ; c'est lui qui décide aussi de la recevabilité des propositions de résolution portant mise en accusation devant la Haute Cour de justice.

Le président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature (cinq ans) tandis que son homologue au Sénat est élu à chaque renouvellement partiel, tous les trois ans.

Privé de leurs compétences politiques par le constituant de 1958, les présidents des assemblées ont vu leurs pouvoirs de « techniciens de la séance parlementaire » augmenter. Le règlement de chacune des assemblées fait, en effet, dépendre l'exercice du droit de parole des parlementaires en grande partie de l'appréciation des présidents de chacune des assemblées. La neutralité qui sied à leur fonction les empêche de participer aux débats et aux scrutins, ils ne sont membres d'aucune commission. Ils peuvent saisir le Conseil constitutionnel pour lui soumettre une loi ou un traité qu'ils estiment contraire à la Constitution ou pour lui demander d'arbitrer un conflit les opposant au gouvernement à propos du domaine de la loi. Ils sont, enfin, obligatoirement consultés avant une dissolution ou avant la mise en œuvre

(4) Il n'a pas été tenu de comité secret depuis l'entrée en vigueur

## La Conférence des présidents

Les innovations de la Constitution de 1958 en matière d'ordre du jour n'ont pas remis en cause l'existence à l'Assemblée comme au Sénat de la **Conférence des présidents**. Cet organisme comprend le président de l'assemblée concernée, les vice-présidents, les présidents des groupes politiques, les présidents des commissions permanentes, le rapporteur général de la Commission des finances et les présidents des commissions spéciales concernées. Le gouvernement peut y déléguer un représentant. Réunie chaque semaine, en session, sur convocation du président, la Conférence a pour mission essentielle d'arrêter, en complément de l'ordre du jour prioritaire, les autres inscriptions de l'ordre du jour de l'assemblée. Son rôle l'amène à organiser la discussion générale des textes ou des débats, à inscrire les questions orales, à fixer le délai limite pour le dépôt des amendements (au Sénat), à déterminer le temps de parole des rapporteurs ou, encore, à décider de procéder à un scrutin public à la tribune. L'ordre du jour arrêté en complément de l'ordre du jour prioritaire du gouvernement défini par la Conférence des présidents est soumis au vote de l'assemblée lors de la séance publique suivant sa réunion.

## Les groupes parlementaires

Les **groupes parlementaires** sont apparus au début du XX<sup>e</sup> siècle, conjointement avec les partis politiques. Les modalités de constitution des groupes et leur organisation sont fixées par le règlement de chacune des assemblées, règlements qui énumèrent leurs droits sans régir leurs activités propres.

Depuis lors, par le biais de leur bureau et de leur secrétariat général, leur rôle est allé croissant dans le fonctionnement du Parlement. Ils ont une influence, souvent déterminante, sur l'activité des parlementaires. Bien que ne disposant d'aucun pouvoir décisionnel, c'est en leur sein que sont définies les positions qui seront ultérieurement ratifiées, pour l'essentiel, par l'assemblée plénière.

Aux termes des règlements des assemblées, les parlementaires peuvent se grouper par « affinités politiques » dès lors qu'ils sont au moins vingt à l'Assemblée nationale (quinze au Sénat) et qu'ils remettent à la présidence de leur assemblée une déclaration politique. Les règlements accordent aux parlementaires la possibilité d'une affiliation moins stricte que l'adhésion, l'appartenance au groupe. Pour ce faire, il suffit d'obtenir l'agrément du bureau du groupe. Cette formule laisse une certaine autonomie à l'égard du groupe. Aucun parlementaire n'est obligé de s'affilier à un groupe, mais aucun ne peut faire partie de plus d'un groupe.

Les règles de fonctionnement varient d'un groupe à l'autre et ce, en fonction de leur degré de structuration et en fonction de leur appartenance soit à la majorité soit à l'opposition. En principe, chaque groupe tient une réunion hebdomadaire au cours de laquelle est arrêtée sa position sur chacune des questions qui seront abordées en séance publique ou en commission. Ces réunions de groupe permettent aussi la désignation d'orateurs ou de candidats au poste de rapporteur pour les divers textes en discussion. Il appartient aux groupes de faire respecter la discipline de vote.

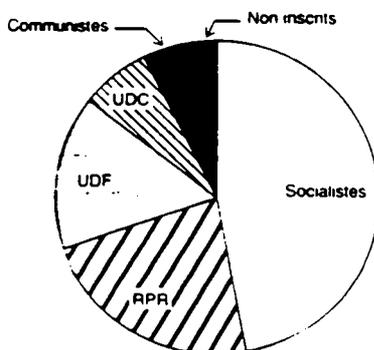
Les groupes d'intérêts sont interdits ; seuls peuvent être constitués des groupes pour l'étude d'un problème déter-

## Les groupes parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat

### Assemblée nationale (élections de juin 1988)

- Socialiste	257 membres	15 apparentés
- Rassemblement pour la République (RPR)	128 membres	3 apparentés
- Union pour la démocratie française (UDF)	80 membres	11 apparentés
- Union au centre (UDC)	34 membres	7 apparentés
- Communiste	25 membres	1 apparenté
- Non-inscrits (députés n'appartenant à aucun groupe)	16 membres	

Source : Assemblée nationale.

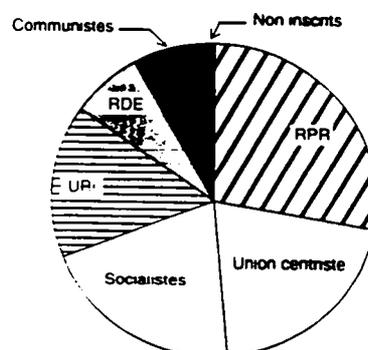


### Sénat (10<sup>e</sup> renouvellement partiel, octobre 1989)

- Rassemblement pour la République (RPR)	85 membres	6 apparentés
- Union centriste	59 membres	9 rattachés (1)
- Socialiste	60 membres	2 apparentés 4 rattachés
- Union des républicains et des indépendants (URI)	49 membres	3 rattachés
- Rassemblement démocratique et européen (RDE)	22 membres	1 rattaché
- Communiste	15 membres	1 apparenté
- Non-inscrits	5 membres	

(1) Rattachement purement administratif.

Source : Sénat.



mine entre parlementaires d'opinions différentes et ce, sans aucune ingérence extérieure.

## Les commissions parlementaires

La Constitution de 1958 a privé les **commissions parlementaires** d'une bonne partie des prérogatives dont elles disposaient auparavant et qui étaient jugées excessives. Pour ce faire, elle a, d'une part, limité à six le nombre des commissions permanentes dans chaque assemblée, d'autre part, institué un système concurrent de commissions spéciales et, enfin, strictement réglementé les pouvoirs des commissions d'enquête et de contrôle.

L'influence des commissions se trouve aussi atténuée du fait que désormais le débat, en séance publique, ne s'ouvre plus sur le texte de la commission mais sur celui du projet gouvernemental. La nouvelle réglementation de l'ordre du jour permet au gouvernement de surmonter l'éventuelle obstruction des commissions.

La réduction du nombre des **commissions permanentes** conduit à un système de commissions moins spécialisées qui ne peuvent plus se transformer en « contre-ministères ». Chargées du travail préparatoire avant l'examen en séance plénière, les commissions jouent un rôle actif dans le processus législatif. Elles sont le lieu essentiel du dialogue entre le gouvernement et sa majorité parlementaire et ce, sous le contrôle de l'opposition.

peu dépossédées de leurs prérogatives et les commissions spécialement désignées pour l'examen d'un texte ont finalement été peu nombreuses.

Si les commissions permanentes exercent un certain contrôle sur les ministres, ce sont surtout les **commissions d'enquête et de contrôle** qui peuvent informer le Parlement de certains faits particuliers (voir notice 8). Depuis 1958, vingt commissions d'enquête ont été créées par l'Assemblée nationale, sept par le Sénat. Pour ce qui est des commissions de contrôle, il y en a eu six à l'Assemblée nationale et quatorze au Sénat.

Les membres des commissions permanentes sont désignés à la représentation proportionnelle des groupes, tandis que ceux des commissions d'enquête et de contrôle le sont au scrutin majoritaire, ce qui a parfois permis d'en éliminer l'opposition.

Enfin il faut évoquer les **délégations parlementaires** qui sont apparues en 1972. Instituées par une loi, leurs attributions sont essentiellement informatives même si certaines disposent de pouvoirs d'investigation. En 1991, on recense :

- la délégation pour la communication audiovisuelle ;
- les délégations pour les Communautés européennes ;
- la délégation pour les problèmes démographiques ;
- la délégation pour la planification ;
- l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

## Les commissions permanentes des assemblées

**Assemblée nationale** (article 36 du Règlement)

- *Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.*
- *Commission des affaires étrangères ;*
- *Commission de la défense nationale et des forces armées ;*
- *Commission des finances, de l'économie générale et du plan ;*
- *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ;*
- *Commission de la production et des échanges.*

**Sénat** (article 7 du Règlement)

- *Commission des affaires culturelles ;*
- *Commission des affaires économiques et du plan ;*
- *Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ;*
- *Commission des affaires sociales ;*
- *Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation ;*
- *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.*

Aux termes de l'article 43 de la Constitution, l'examen des textes en commissions spéciales devrait être la règle, l'examen en commissions permanentes, l'exception. En pratique, les commissions permanentes n'ont été que très

## Les moyens à la disposition des parlementaires

Les services de chaque assemblée sont placés sous l'autorité de leur bureau respectif. Deux secteurs doivent être distingués : d'une part, les services législatifs qui, placés sous l'autorité du secrétariat général de la présidence, se consacrent à l'activité parlementaire proprement dite et, d'autre part, les services administratifs qui, relevant du secrétaire général de la questure, sont chargés de la logistique parlementaire. L'organisation des services du Sénat est pratiquement identique à celle de l'Assemblée nationale mais il convient de souligner que le rôle assigné au secrétaire général de la présidence y est plus large et qu'il existe en outre un service des Affaires européennes.

Bien que fonctionnaires de l'État, les fonctionnaires parlementaires relèvent d'un statut autonome, empreint de particularismes. Au nom de la séparation des pouvoirs, ils restent indépendants du pouvoir exécutif. Grâce à la qualité de son recrutement et au respect de ses traditions, le personnel des assemblées est en mesure de fournir aux représentants de la nation des services d'une efficacité et d'une neutralité irréprochables. En 1991, environ mille deux cents fonctionnaires travaillent à l'Assemblée nationale et huit cent cinquante au Sénat. Les années récentes ont vu se développer de nombreux services documentaires pour tenter de fournir aux parlementaires une information indépendante de celle des ministères.

**Maryvonne Bonnard**

Assistant à l'Université de Paris II  
(Panthéon - Assas)

## **II. Conflicts between Parliaments and the Courts**

**Report prepared by Mr D. Ndiaye, Secretary General  
of the National Assembly of Senegal (adopted at the  
Pyongyang session, April/May 1991)**

### **Introduction**

1. This subject was chosen for discussion by the Association at the autumn session in 1988 in Sofia. It seemed to arouse a good deal of interest and a questionnaire was agreed at the spring session in 1989 in Budapest.

2. This draft report is based on the replies received from the following Parliaments:

Australia – (Senate, House of Representatives)  
Belgium (House of Representatives)  
Cameroon  
Canada (House of Commons)  
Cape Verde  
Cyprus  
Denmark  
Egypt  
France (National Assembly)  
Germany (Bundestag)  
Italy  
Japan  
New Zealand  
Philippines (House of Representatives)  
Rwanda  
United Kingdom (House of Commons)  
(House of Lords)  
Zaire

### **Shared jurisdictions**

3. The subject of areas of overlap and conflict between Parliament and the courts deals with the relations which exist between the Legislature and the Judiciary in the application of laws and regulations.

4. In a democratic system with the separation of powers (to a greater or lesser extent) the overlap of jurisdictions or a conflict in a particular case should not logically damage relations between the different institutions.

5. In Senegal, Article 56 of the Constitution sets out the respective powers of the Executive and the Legislature. Article 80 stipulates that the Judiciary is independent of both the Executive and the Legislature.

6. The respective powers of parliament and the courts are as follows:

### **Parliament**

7. Parliament has the power to pass general rules whose application is mandatory and which are called laws.

8. The right of introducing the proposed laws is often shared with the Government which is also responsible for implementing laws, subject to some procedure for challenging the constitutionality of laws.

### **The Judiciary**

9. The judicial power comprises a number of jurisdictions under the overall authority of the Supreme Court. Thus in Senegal there is a single jurisdiction.

10. In this way the judge, when carrying out his duties, is not subject to any authority other than the law itself: he gives his considered judgements as an expression of legal truth which has a binding effect on all public authorities and private individuals. The judiciary is the official interpreter of legal rules. Some writers state that when the Constitution, the law and regulations are silent on the law that applies in a particular case, judges should refer to general principles of law to fill the gap.

11. A definition of the role of the two institutions shows basically that the Parliament is concerned with monitoring the activities of Government, while the Judiciary controls the application of the laws voted by Parliament.

It is easy to understand that there is some interference between the two since almost everywhere this rigid distinction does not work in practice.

12. Thus the overlapping jurisdictions between Parliament and the courts can be seen in practice in the way committees of inquiry are created by a parliamentary resolution.

### **Committees of Inquiry**

13. The role of such committees of inquiry is to gather information and to make a report to Parliament. Such committees of inquiry cannot be set up when the events have given rise to judicial enquiries or are subsequently before the courts. If a committee of inquiry has been set up its inquiry comes to an end as soon as judicial proceedings on the same facts are started.

14. Committees of inquiry are by their nature temporary. Their task ends with the presentation of their report or after four months from the date the resolution establishing them was passed.

15. They cannot be reconstituted for the same purpose within twelve months from the end of their previous inquiry.

16. The National Assembly alone can decide by a special vote whether to publish the whole or part of the committee's report. The experience of other Parliaments is set out below in the order of the questions in the original questionnaire.

### **Questions 1 to 2**

*(1) Are there Committees of Inquiry in your parliamentary system?*

*(2) How are they created (by law, by formal resolution, or following a debate in the Assembly)?*

17. Almost all Parliaments have a procedure for gathering information and conducting particular enquiries. This can be either a special procedure or a permanent committee with a specific remit.

18. This body is called different things in different Parliaments (special committee, ad hoc committee, committee of inquiry, committee of investigation). Usually it is established by a resolution (sometimes called a motion) agreed at a plenary sitting.

19. In Germany (Bundestag) and Egypt such a committee of inquiry is known as a committee of investigation and in New Zealand and Canada it is called a special committee.

20. In some Parliaments there are separate committees of inquiry and of inspection (France). In most Parliaments these functions are performed by the same committee.

**Questions 3 to 4**

*(3) What is their role and what are their powers?*

*(4) Are there areas where they exercise the same jurisdiction as the Courts?*

21. In general these committees of inquiry have precise terms of reference and are temporary. They are required to produce a report or to deliver their evidence to the Plenary.

22. Such enquiries can concern the conduct of individuals (for example civil servants), public bodies, the conduct of individual Members of Parliament and the actions of the Government of Germany (Bundestag) or Ministers (Denmark).

23. Such committees can hear witnesses and take steps against those who refuse to give evidence (Germany (Bundestag), Philippines, France). Individuals are usually questioned behind closed doors (Senegal) in order to maintain the secret nature of the committees of inquiry. In some Parliaments such evidence is taken in public. (In Germany (Bundestag) evidence is taken at a public sitting.)

24. The powers given to committees of inquiry are, by the way in which they are exercised, similar to those of the Judiciary. In some Parliaments they do not have the same powers as the judiciary. In Cape Verde the committees have a special public authority.

25. In Italy, on the other hand, a Committee of Inquiry set up by law has greater powers than those normally exercised by the Judiciary. For example, a law establishing such a Committee of Inquiry can provide that banking secrecy should not deny information to a Committee of Inquiry.

26. Generally, committees do not have the power to arrest witnesses or to punish by criminal sanction supposed culprits.

## High Court of Justice

### Questions 5 and 6

(5) What is the judicial structure for judging breaches of the law committed by members of the Government (Head of State, Ministers etc.) in the exercise of their duties?

(6) Does the law give this legal structure competence over political matters (e.g. proceedings in Parliament)?

27. In all political systems there is usually some procedure for calling to account high officers of state (President of the Republic, members of the Government) for offences committed in the course of their duties.

28. This is usually a special jurisdiction and the powers and composition of the committee reflect the political judgement they are set up to reach.

29. In Senegal this body is called the High Court of Justice under Article 85 of the Constitution.

30. It is set up by a law which prescribes its composition: seven titular judges (of which one is a professional judge and six are Members of Parliament) and seven substitutes elected by the National Assembly. The judge takes the Chair. The public interest is presented by the Law Officer, assisted by an Attorney General.

31. The procedure is as follows:

(a) *The charge*

The charge is laid by Parliament. Judges of the High Court of Justice take no part in the original vote and are not counted in the absolute majority required.

(b) *Preliminary investigation and referral*

The investigation committee is chaired by a judge. It invites the accused to prepare his defence with the assistance of someone of his choice. The decisions of the investigation committee are not subject to any appeal.

(c) *Consideration and judgement*

The discussion is public but the High Court can decide to sit behind closed doors. The decisions of the Court are not subject to appeal or any other form of review.

32. The replies from other Parliaments show that where such a structure exists it operates in a similar way to the normal judicial process. It cannot be otherwise in some Parliaments since the procedure is directed by a professional lawyer and often a judge (France, Senegal, Cameroon, Egypt, Belgium emphasise this point).

33. In other countries it is the Parliament which refers the case to an existing court (the Supreme Court or the Court of Appeal: Belgium, Denmark, German (Bundestag), Philippines). In this latter case it is difficult to refer to an overlap of jurisdiction between Parliament and the courts because the action of Parliament is very limited in that the court has jurisdiction to deal with such matters.

34. In other places there is no such structure and Ministers and Heads of State are, if they commit offences, liable to appear in the ordinary courts (Australia, New Zealand, United Kingdom) or in the latter case matters can be referred before the European Court of Justice or the European Court of Human Rights.

35. With regard to the question about the powers given to the court, many Parliaments have said that this does not apply but others have confirmed either judicial power or a combined political and judicial power.

## Conflicts

### Questions 1 to 2

1. *What is the ultimate constitutional authority in force in your country? Is it written?*

2. *Place in order of importance, when appropriate, the different legal instruments which govern the institutions of your country, e.g. constitution, law, decree etc.*

36. All Parliaments replied that the ultimate constitutional authority in force in their country was the Constitution. This comprises a collection of legal rules which are of a formal nature, drafted and enacted by a special

procedure of higher authority than other law. In almost all countries this constitution is written and is known as the Constitution.

37. The United Kingdom is the only country, in those that have replied, which does not have a written constitution. Otherwise the Constitution is always cited as the most important of the different legal instruments in force in each country. It is followed by :

- Organic law (France, Senegal, Rwanda)
- Other statute law
- Other Orders of State

38. There are also Special Acts (Denmark) and international treaties which rank after the Constitution. In Cyprus, two treaties have a special position in that they form part of the Constitution.

**Questions 3, 4, 5, 6**

*(3) Have there been any challenges to a law when the Constitution or Supreme Charter provides no system under which the constitutionality can be judged?*

*(4) In these circumstances how are the respective roles of the legislator and judge defined?*

*(5) What is the nature of the decision taken by the judge?*

*(6) Is there no conflict between the legislator and the judge? Please give one or two examples.*

39. In many countries there is some system for checking the constitutionality of laws – that is to say ensuring that a particular law complies with the Constitution. These take different forms in different countries.

40. There are two constitutional techniques according to M. Zouankeu, Professor of Constitutional Law in Senegal, for carrying out this constitutional check.

41. The first technique is called “constitutional guarantee” and arises when the Constitution itself creates liberties and provides itself for how they are to be exercised and the way in which they should be protected by the legislator.

42. In these cases the Constitution itself provides a model which laws passed by Parliament must follow. Those affected have rights of appeal to the judiciary (Supreme Court) to have a law annulled if it infringes those liberties or breaches the responsibilities of the State. The judge to whom the case is referred has the task of comparing the law with the model law provided in the Constitution and reaching a decision on it.

43. The second technique, which is more widely used as for instance in Senegal, is known as "legislative and regulatory".

44. In this case the Constitution confines itself to creating liberties and leaves to the legislator the power to implement them. Thus one often finds constitutional formulas which announce, for example, that a certain liberty exists in accordance with the conditions laid down by law.

45. This is to say that the principle provided for by the Constitution should be fulfilled by practical arrangements made by law or regulations.

46. This latter arrangement does not give the judge any reference point for deciding the constitutionality of a law. This is a matter for the legislator to decide. For example, the Constitution provides that a vote should be secret but does not say exactly what constitutes a secret ballot in that different procedures could be used for a secret vote (and the polling booth is only one of them) or equally a constitution can assert that all citizens are equal before the law without specifying what equality is involved; this could mean mathematical equality or some form of proportionality among the people affected.

47. In all these cases the Constitution creates liberties but leaves it to Deputies to decide how they are put into practice. These Deputies are therefore the co-authors of the liberties and exercise, when they pass legislation, the sovereign competence which cannot be challenged before a judge.

48. In such a system, if the judge is hearing an appeal against a law, he cannot really be said to be acting as a judge, because he is taking a political decision.

49. However, all Parliaments were unanimous in stating that this could not really be said to constitute a conflict between the legislator and the judge. This is because the latter is subject to the authority of the law (which is based on the presumption of the consent of those governed). This gives him a privileged position and a different judicial authority from others under the rule of law. In these conditions the judge has to apply the law.

**Questions 7, 8 and 9**

*(7) Are there in your judicial system what could be called general principles of law?*

*(8) In what circumstances does the judge refer to such general principles?*

*(9) What is the relationship of them in relation to ordinary statute law?*

50. In almost all countries general principles of law play a role in their legal system.

51. It is generally thought that the judge does have a power, in the absence of relevant law, to create general principles of law.

52. In Belgium, Canada, Cyprus and Italy, general principles of law have a background role and the judge can refer to them when the law is silent in particular areas. This is the case in most countries.

53. However the position of general principles of law varies in relation to ordinary law and to jurisprudence.

54. Thus in France the general principles of law have the same value as ordinary law.

55. The general principle of law is superior to the law and governs its interpretation in Cameroon, Cape Verde, Germany (Bundestag) and the Philippines.

56. The general principles of the law have a status below the law passed by Parliament in Denmark, Egypt, Rwanda, Zaire and the United Kingdom.

**Questions 10, 11 and 12**

*(10) Are the provisions for checking the constitutionality of laws confined to possible violations by legislators only of rules relating to political institutions, or does it extend to rights guaranteed to citizens?*

*(11) Have there been any occasions on which a judge has annulled the law passed by the legislature?*

*(12) If a conflict arises, is there any example of it having been referred to arbitration?*

57. Before a law is promulgated elected members can challenge it on the grounds of unconstitutionality if public liberties are flouted. This applies in countries where a citizen cannot challenge the law before judges for unconstitutionality.

58. In the American system constitutionality can be challenged in specific cases. Any judge is competent to decide whether a particular Act is in accordance with the Constitution and to rule that something is unconstitutional.

59. It is important to note that the law concerned is not annulled but simply taken out of the issue contested, which does not challenge the principle of the issue contested.

60. It is interesting to note that this judicial control on the constitutionality of the law gives to the judge political power. Although this system has been adopted in a number of countries it is far from being a widespread legal institution.

61. Several of the replies to the questionnaire indicated that questions were not applicable in particular countries.

62. Thus in these cases a judge has never annulled a law. He has no choice but to act in accordance with the law and to apply it. Thus the question of referring a case to arbitration does not arise.

### **Conclusion**

This comparative study of areas of overlap and shared jurisdiction shows that the separation of powers between the different institutions is maintained in all countries.

In almost all constitutions this principle is explicitly stated and a rigorous demarcation governs relations between the respective institutions, even if the Constitution does provide for shared jurisdictions in some cases.

Nonetheless it is the case that a judge is subject to the authority of the law and he is obliged to apply the law within the terms of the Constitution which excludes any conflict between those two powers.