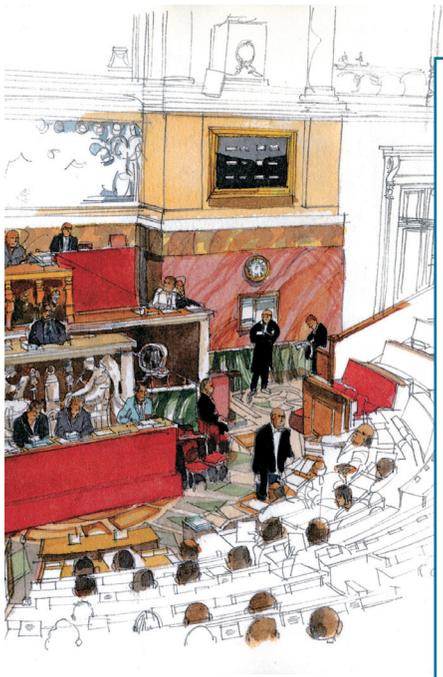




Plus de moyens pour le contrôle du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques

4



Le rôle premier du Parlement, c'est de voter la loi. Mais il appartient aussi aux députés et aux sénateurs de contrôler l'action du Gouvernement : c'est une exigence démocratique, conforme aux légitimes attentes des citoyens.

Cette dimension de l'activité du Parlement a été renforcée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a introduit dans la définition de ses missions une référence expresse à l'évaluation. En tête du titre V consacré au Parlement, le nouvel article 24 de la Constitution

dispose que : « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.* »

Cette orientation a conduit à modifier les dispositions correspondantes du Règlement de l'Assemblée nationale. Le changement principal résulte de l'existence d'**une semaine consacrée au contrôle** et à l'évaluation. En outre, l'Assemblée a créé un **comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques**, a renouvelé la procédure des **questions** sous toutes leurs

formes et a tiré les conséquences des dispositions constitutionnelles prévoyant, par exemple, l'avis des commissions sur certaines **nominations** ou le **contrôle des opérations militaires**.

Par ailleurs, certains droits spécifiques reconnus à l'opposition, en matière de commissions d'enquête, de suivi de l'application des lois ou de représentation dans certains organes tels que les missions d'information, conduiront à un approfondissement du contrôle exercé par l'Assemblée (voir le chapitre I^{er}).

Une semaine par mois consacrée au contrôle et à l'évaluation



La semaine de contrôle permet de consacrer plus de temps aux questions : questions au Gouvernement, questions à un ministre, questions orales sans débat

Les formes que prennent le contrôle et l'évaluation en séance publique sont définies par la Conférence des Présidents.

Les « questions » sont privilégiées : c'est dans ce cadre que prennent place, outre les questions au Gouvernement qui elles ont lieu deux fois par semaine, les questions à un ministre et les questions orales sans débat.

Les nouvelles règles qui président à la fixation de l'ordre du jour montrent à quel point le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques sont considérés comme essentiels dans les activités du Parlement : l'article 48 de la Constitution réserve une semaine de séance sur quatre à l'exercice de cette mission.

L'ordre du jour de la « semaine de contrôle » est fixé par l'Assemblée elle-même

L'ordre du jour de la semaine de contrôle et d'évaluation est fixé par l'Assemblée, sur proposition de la Conférence des Présidents. Cette semaine est consacrée par priorité au contrôle et à l'évaluation même si l'Assemblée peut décider d'y inscrire des textes législatifs.

Le Gouvernement ne peut utiliser cette semaine pour faire examiner ses projets de loi que s'il s'agit d'une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, ou si du temps reste disponible.



Des débats sont organisés à l'initiative d'une commission ou d'un groupe. Le nouvel article 48 du Règlement prévoit d'ailleurs que chaque président

de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de cette semaine.

Certains de ces débats d'initiative parlementaire sont susceptibles de s'appuyer sur les rapports des commissions portant par exemple sur l'application d'une loi.

Une séance est réservée par priorité aux questions européennes.

Un nouvel organe au sein de l'Assemblée : le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Pour aider l'Assemblée nationale à exercer cette mission, le Règlement la dote d'un nouvel organe : le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (articles 146-2 et suivants).

Le comité dispose d'un large droit d'initiative, de contrôle et d'évaluation

Le comité a vocation, à titre principal, à réaliser des travaux d'évaluation portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente (études dites « transversales »), sous réserve des compétences exclusives des commissions chargées des finances et des affaires sociales.

À cet effet, le comité est appelé à travailler avec de multiples intervenants.

Les conclusions des rapports des missions d'information sont communiquées au comité et peuvent lui être présentées par le ou les rapporteurs.

REPÈRES

La composition du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Sont membres de droit du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques :

- le Président de l'Assemblée, qui le préside ;
- les présidents des commissions permanentes et celui de la commission des affaires européennes ;
- le rapporteur général de la commission des finances ;
- le député président ou premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;
- le président de la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ;
- les présidents des groupes.

Le comité comprend également quinze députés désignés par les groupes.

La composition d'ensemble du comité reproduit la configuration politique de l'Assemblée.

Le bureau du comité comprend, outre le Président de l'Assemblée et les présidents des groupes, quatre vice-présidents, dont l'un appartient à un groupe d'opposition, et quatre secrétaires désignés parmi ses membres.



Les rapporteurs peuvent bénéficier du concours d'experts extérieurs à l'Assemblée dès lors qu'ils ne sont pas placés sous la responsabilité du Gouvernement.

> Le comité peut faire des propositions à la Conférence des Présidents concernant l'ordre du jour de la semaine de contrôle. Il peut, en particulier, proposer l'organisation, en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports ou sur celles des rapports des missions d'information.

> Le comité dispose, enfin, d'une compétence en matière d'« études d'impact ».

Le comité peut être saisi par le président de la commission à laquelle un projet de loi a été renvoyé au fond ou par le Président de l'Assemblée pour apprécier la qualité des documents, qualifiés d'études d'impact, que le Gouvernement doit désormais joindre à ses projets et qui « définissent les objectifs » poursuivis par la loi, « recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles » et « exposent les motifs du recours à une nouvelle législation ». Un avis négatif, s'il est confirmé par la Conférence des Présidents, peut faire obstacle à l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour.

Le comité peut en outre être saisi (à la demande du président ou du rapporteur de la commission saisie au fond s'agissant d'un amendement de la commission ; à la demande de l'auteur de l'amendement et avec l'accord du président de la commission saisie au fond s'agissant d'un amendement déposé par un député) pour réaliser une étude d'impact sur un amendement d'un député ou de la commission saisie au fond.



■ **Le comité travaille en liaison étroite avec les commissions permanentes et les groupes politiques**

Le comité arrête, chaque année, le programme de ses travaux. Ce programme fixe, notamment, le nombre prévisionnel d'évaluations à réaliser.

Chaque groupe peut obtenir de droit, une fois par session ordinaire, qu'un rapport d'évaluation soit réalisé sur le sujet qu'il détermine.

Chaque commission concernée par l'objet d'une étude d'évaluation désigne un ou plusieurs de ses membres pour participer à celle-ci. Le comité désigne parmi eux, ou parmi ses propres membres, deux rapporteurs, dont l'un appartient à un groupe d'opposition.

La modernisation des séances de questions

Plusieurs procédures permettent aux députés d'interroger les ministres sur leur politique et sur l'activité de leur administration.

La grande liberté de sujet et de ton ainsi que l'accès direct – oral ou par la voie de l'écrit – au ministre expliquent leur succès.



Cette manifestation de la vitalité de l'institution parlementaire a été renforcée par la dernière révision constitutionnelle. L'objectif poursuivi est le même : élargir le champ du contrôle.

On distingue aujourd'hui les questions au Gouvernement, les questions à un ministre, les questions orales sans débat et les questions écrites.

■ **Les séances de questions au Gouvernement réservent une place plus importante aux groupes d'opposition et minoritaires**

La tenue, le mardi et le mercredi, d'une séance de questions au Gouvernement est un élément marquant du rythme de travail de l'Assemblée. La révision constitutionnelle en a pris acte puisque le nouvel article 48 de la Constitution étend cette procédure aux sessions extraordinaires.

Le nouvel article 133 du Règlement prévoit par ailleurs que :

– chaque semaine, la moitié des questions est posée par des députés d'opposition ;

REPÈRES

Innovation : les « questions à un ministre »

L'organisation des séances de questions à un ministre fait partie des nouvelles procédures mises en place dans le cadre de la semaine de contrôle.

Les groupes disposent d'une grande liberté dans le choix du ou des ministres interrogés et ces séances ne se fondent pas nécessairement sur des travaux parlementaires préalables. Les questions peuvent porter sur l'ensemble du champ de compétences d'un ministre ou sur un thème prédéterminé. La Conférence des Présidents arrête les modalités de la séance, étant entendu que la moitié des questions est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition.

Le temps de parole est limité à deux minutes mais l'auteur de la question peut, après la réponse du ministre, lui répliquer avant que le ministre reprenne une dernière fois la parole.

Cette procédure, mise en œuvre lors de chaque semaine de contrôle et dont la durée est comprise entre 1 h 30 et 2 h, associe directement un plus grand nombre de parlementaires aux activités de contrôle et d'évaluation.



- au cours de chaque séance, chaque groupe pose au moins une question ;
- la première question est de droit attribuée à un groupe d'opposition ou minoritaire, ou bien à un député n'appartenant à aucun groupe.

Depuis le 1^{er} mars 2009, le temps de parole des orateurs, députés comme membres du Gouvernement, est limité à deux minutes, au lieu de deux minutes et demie, ce qui donne plus de vivacité aux échanges et permet de poser davantage de questions.

■ **Les séances de questions orales sans débat sont modernisées**

Les questions orales sans débat permettent d'obtenir une réponse ministérielle précise sur un sujet donné, lequel est souvent d'intérêt local.

Dans le cadre du nouveau Règlement, les questions orales sans débat trouvent naturellement place dans la semaine de contrôle, le mardi et le jeudi matin.

La moitié des questions est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition.

Le temps disponible par question est désormais fixé à six minutes, ce temps comprenant la question elle-même, la réponse du Gouvernement et la réplique par l'auteur de la question.

■ **Les « questions écrites signalées » permettent de réduire les délais de réponse**

La procédure des questions écrites est désormais fixée par l'article 135 du Règlement.

Le principe est inchangé : chaque question doit émaner d'un seul député et n'être adressée qu'à un seul ministre ; les réponses doivent être pu-



bliées au *Journal officiel* dans un délai d'un mois ; dans ce délai les ministres ont la faculté, soit de déclarer par écrit que l'intérêt public ne leur permet pas de répondre, soit, à titre exceptionnel, de demander un délai supplémentaire qui ne peut excéder un mois.

Toutefois, l'existence de questions écrites dites « signalées » a été consacrée à l'occasion de la dernière réforme du Règlement. La procédure concerne les questions publiées depuis plus de deux mois et qui n'ont pas obtenu de réponse : les présidents des groupes ont la faculté de signaler certaines de ces questions, auquel cas les ministres sont tenus d'y répondre, dans un délai cette fois limité à dix jours.

Un contrôle plus étroit sur le pouvoir de nomination du Président de la République

Le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle de juillet 2008, prévoit que le pouvoir de nomination du Président de la République pour certains emplois ou fonctions s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée.

Au travers de cette procédure, la Représentation nationale peut s'assurer de la compétence des personnes pressenties.

Les emplois concernés sont déterminés par une loi organique eu égard à « leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation ».

■ **La procédure permet aux parlementaires d'auditionner les candidats « pressentis »**

La procédure applicable est définie, s'agissant de l'Assemblée, à l'article 29-1 du Règlement.

Lorsqu'un avis est sollicité préalablement à une nomination par le Président de la République, le nom de la personnalité pressentie est transmis au Président de l'Assemblée, lequel saisit la commission compétente.

La commission peut nommer un rapporteur sur la proposition de nomination.

La personnalité dont la nomination est envisagée est auditionnée, en principe publiquement, par la commission. Le scrutin, lui, est secret. Le dépouillement intervient au même moment à l'Assemblée nationale et au Sénat. L'avis est notifié au Président de la République et au Premier ministre puis publié au *Journal officiel*.

■ **Un vote aux 3/5^e peut faire échec à une nomination**

Conformément à l'article 13 de la Constitution, dans le cas où la somme des avis négatifs représente au moins 3/5^e des suffrages exprimés dans les deux commissions, le Chef de l'État ne peut procéder à la nomination.

Par ailleurs, les articles 56 et 63 de la Constitution prévoient que les nomi-

nations effectuées par le président de chaque assemblée au Conseil constitutionnel et au Conseil supérieur de la magistrature sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.

Une meilleure association à la décision d'engager des forces armées à l'étranger

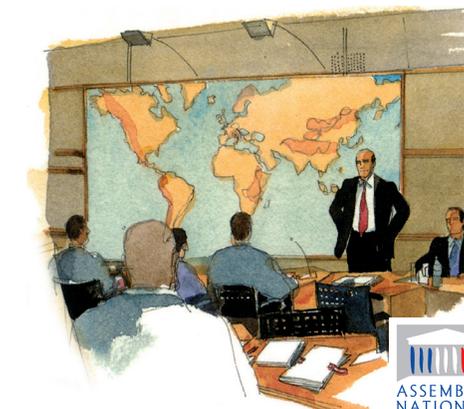
L'article 35 de la Constitution prévoit que : « La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement »

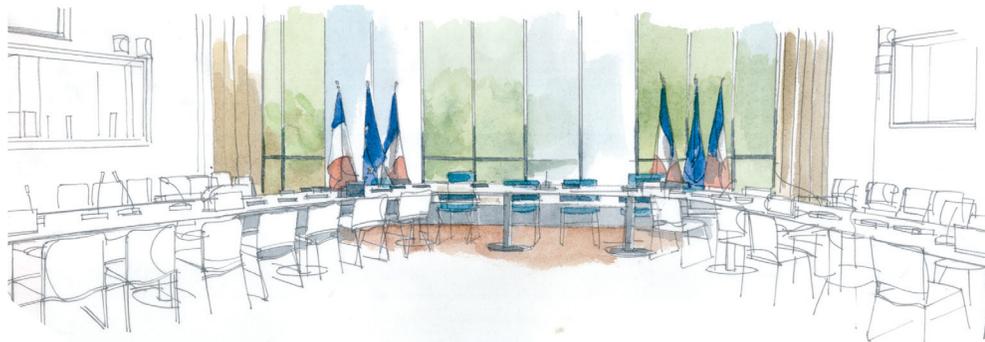
Au-delà de cette règle de principe, des procédures d'information voire d'autorisation ont été instaurées par la réforme constitutionnelle de 2008 en cas d'intervention des forces armées à l'étranger.

Il s'agit de mieux associer la Représentation nationale à une décision qui peut engager la vie de nos soldats.

■ **Le Gouvernement est tenu à une obligation d'information voire d'autorisation du Parlement**

Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis.





Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.

Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort.

Les modalités d'organisation des débats susceptibles de se tenir en application de l'article 35 de la Constitution sont prévues à l'article 131 du Règlement.

Lorsqu'un vote est décidé, des explications de vote sont possibles. Mais, conformément à la lettre de la Constitution, ce vote ne peut avoir lieu lorsque le Parlement est simplement informé d'une intervention des forces armées à l'étranger.

Dans tous les cas, aucun amendement ne peut être déposé dans ce cadre.

Une implication renforcée dans les affaires européennes

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donné au Parlement les moyens de contrôler davantage les questions européennes. L'existence de « commissions chargées des affaires européennes », qui prennent le relais des anciennes délégations, a été consacrée.

En outre, l'information et le champ d'expression du contrôle des affaires européennes a été élargi, ouvrant la voie à une rationalisation de la procédure, trop complexe, d'adoption des résolutions.

■ L'Assemblée nationale s'est dotée d'une commission chargée des affaires européennes

Le dernier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution dispose désormais qu'« au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes ».

En conséquence, la réforme du Règlement a été l'occasion d'instituer, à la place de l'ancienne Délégation, une commission chargée des affaires européennes à laquelle il revient de suivre les travaux conduits par les institutions européennes (article 151-1 du Règlement).

Cette commission est dénommée « Commission des affaires européennes ». Elle est composée de quarante-huit membres (contre trente-six pour l'ancienne Délégation) désignés de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes.

Les membres de la commission des affaires européennes sont nommés au début de la législature et pour la durée de celle-ci.

Son bureau comprend, outre le président, quatre vice-présidents et quatre secrétaires. La présidence de la commission ne peut être cumulée avec la présidence d'une commission permanente.

Les conditions de travail de cette commission (convocations, votes, auditions des membres du Gouvernement, publicité des travaux) sont identiques à celles des commissions permanentes. La commission des affaires européennes peut en outre inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, les membres français du Parlement européen.

■ La procédure d'examen des propositions de résolution européenne est renforcée

L'article 88-4 de la Constitution ne limite plus l'information et le champ d'expression du contrôle des affaires européennes par le Parlement : le Gouvernement lui transmet tous les projets d'actes européens, qu'ils relèvent ou



non du domaine législatif ; les propositions de résolution peuvent porter sur tout document émanant d'une institution de l'Union.

En même temps que cet élargissement était pris en compte, l'Assemblée a souhaité réformer la procédure d'examen des propositions de résolution déposées sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution (art. 151-1 à 151-8 du Règlement).

Trois changements principaux ont été décidés :

- > Toutes les propositions de résolution sont renvoyées à la commission des affaires européennes, laquelle transmet son rapport à la commission permanente saisie au fond.
- > Une procédure d'adoption tacite par les commissions permanentes est instituée : si, dans un délai d'un mois suivant la transmission du rapport de la commission des affaires européennes, la commission permanente saisie au fond n'a pas déposé son rapport, le texte adopté par la commission des affaires



européennes est considéré comme adopté par la commission permanente saisie au fond. Cette possibilité d'une « adoption tacite » permet aux commissions permanentes de ne plus être soumises à l'obligation d'examiner des propositions de résolution dans un délai souvent court, ce qui représente une contrainte forte. La possibilité pour elles de se saisir lorsqu'elles le souhaitent n'est pas remise en cause.

› L'inscription d'une proposition à l'ordre du jour peut être demandée à la Conférence des Présidents par le Gouvernement, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente ou celui de la commission des affaires européennes dans un délai de quinze jours après son adoption par la commission. Si aucune demande n'est soumise à la Conférence ou si celle-ci rejette la demande ou ne statue pas sur cette dernière avant l'expiration du délai de quinze jours francs précité, le texte adopté ou considéré comme adopté par la commission permanente saisie au fond devient définitif.



Les résolutions adoptées par l'Assemblée ou considérées comme définitives sont transmises au Gouvernement. Elles sont publiées au *Journal officiel*.

L'ensemble de ces dispositions témoigne d'une volonté clairement affirmée : renforcer l'implication de l'Assemblée nationale dans le suivi des affaires européennes. Si la commission des affaires européennes est au centre de ce dispositif, celui-ci associe aussi les commissions permanentes et l'ensemble des députés. Il est significatif que le nouvel article 48 du Règlement réserve une séance de la semaine de contrôle et d'évaluation, par priorité, aux questions européennes.

