

Atelier n°6 : Constitution, pouvoirs et contre-pouvoirs
Vers un renforcement du rôle du Parlement par la réforme des commissions parlementaires
Virginie Natale
Docteur en droit, Aix-en-Provence - GERJC

L'existence d'un équilibre entre les pouvoirs Législatif et Exécutif fait partie d'un des enjeux majeurs dans la plupart des démocraties modernes¹. Elle repose, en grande partie, sur la recherche des divers moyens existant pour permettre un affermissement du Parlement. Parmi ces moyens, « le renouveau parlementaire reposerait sur des innovations structurelles, au premier rang desquelles se trouve le renforcement des commissions »². Dès lors, deux pays ont fait le choix de placer la réforme de leurs commissions parlementaires au cœur de la modernisation de leur institution, la France et le Royaume-Uni. Au Royaume-Uni, d'une part, cette réforme envisagée à partir de 1997 et se déroule depuis 2002 sur plusieurs étapes. Une commission de contrôle spécifique, le *Modernisation Committee*, a en effet rendu deux rapports en 2002 et en 2006³, en partie approuvés par la Chambre des communes, qui ont profondément bouleversé les compétences législatives et de contrôle des commissions parlementaires. D'autre part, en France, les bases de la réforme constitutionnelle des commissions ont été posées par le rapport du Comité Vedel remis en 1993. Ces propositions ont partiellement été reprises par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, le « Comité Balladur ». Ce dernier a rendu son rapport en octobre 2007⁴, qui a servi de référence aux discussions sur le projet de loi constitutionnelle sur la modernisation des institutions, adopté en juillet 2008⁵.

Dans ces deux pays, a donc été mise en œuvre une réforme d'envergure des commissions parlementaires. Ces dernières peuvent être définies à la fois comme « des organes constitués dans chaque chambre, composés généralement d'un nombre restreint de ses membres, choisis à raison d'une compétence présumée, et chargés en principe de préparer son travail, normalement, en lui préparant un rapport »⁶, mais aussi comme des organes d'évaluation et de contrôle⁷. Ces deux aspects du travail des commissions ont été réformés au Royaume-Uni et en France⁸. Au Royaume-Uni, les nouvelles mesures ont été intégrées dans les règles de procédure et dans les *Standing Orders* qui sont considérés comme disposant d'une valeur « constitutionnelle ». En France, par opposition, la révision constitutionnelle sur la modernisation des institutions a permis la modification de près d'une dizaine d'articles relatifs directement ou indirectement aux commissions parlementaires. rejoindre

¹ Pour une analyse de la problématique française, cf., P. AVRIL, « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *RDP*, 2002, pp. 268-279.

² L. LONGLEY; R. DAVIDSON, « Parliamentary Committees : Changing Perspectives on Changing Institutions », *Journal of Legislative Studies*, 1998, p.1.

³ *Modernisation Committee, The Legislative Process*, 7 septembre 2006, HC 1097 Session 2005-2006.

⁴ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République présidé par M. Édouard Balladur, *Une Ve République plus démocratique*, rapport au Président de la République, 29 octobre 2007.

⁵ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, *JO* n°0171, 24 juillet 2008, p. 11890.

⁶ J. BARTHELEMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Librairie Delagrave, 1934, p. 10.

⁷ Sur ce point, cf., J.-P. DUPRAT, « Le Parlement évaluateur », *RIDC*, 1998, pp. 551-576.

⁸ Au Royaume-Uni et en France, les attributions entre les commissions législatives et les commissions de contrôle peuvent se recouper. En France, notamment, cette frontière atténuée puisque les commissions permanentes disposent également du pouvoir de contrôler l'application des lois. Par conséquent, l'étude des attributions législatives et de contrôle des commissions pourra concerner, indifféremment, ces deux catégories de commissions.

Ces deux réformes de fond soulèvent la question des moyens mis en œuvre et de leurs effets envisagés pour permettre de renouveler le rôle des commissions et, à travers elles, du Parlement⁹. Pour répondre à cette question les deux mots clés, repris dans la plupart des rapports et des débats parlementaires, sont ceux d'équilibre et d'avancées. L'équilibre se manifeste dans la volonté de ne pas tomber dans l'excès inverse, à savoir faire des commissions parlementaires des organes dominant l'ensemble de la procédure législative, laissant peu de place à l'intervention de l'Exécutif. Ce déséquilibre étant redouté que ce soit en France ou au Royaume-Uni. Les avancées se manifestent par l'instauration de procédures longuement souhaitées qui ont modifié la structure mais aussi les compétences des commissions législatives et d'enquête. Certes, les Parlements britannique et français demeurent organisés selon des modèles différents et la comparaison de leurs seules commissions ne pourrait aboutir qu'à ce constat de divergence. Malgré cela, la présente étude consistera à rechercher pourquoi à partir de fonctionnements différents les Commissions consultatives française et britannique ont abouti à des conclusions similaires : celle d'un manque d'efficacité des commissions dans le travail législatif, d'une garantie insuffisante de la qualité de la loi et des contrôles insuffisants voire inefficaces des activités gouvernementales. Partant de ce constat, les deux pays ont axé la réforme de leurs commissions autour de deux principes : d'une part, un renouvellement du travail législatif des commissions (I) et, d'autre part, une consolidation du pouvoir de contrôle des commissions (II).

I) Un renouvellement du travail législatif des commissions parlementaires

La modernisation des institutions en France et au Royaume-Uni a conduit à une réflexion sur la participation des commissions parlementaires au processus législatif. Parmi les problèmes soulevés, les deux principaux, ont été comment organiser au mieux les commissions parlementaires pour que la procédure législative ne soit plus dominée par le pouvoir Exécutif et par quels moyens les commissions peuvent-elles s'assurer de la qualité de la loi. La réponse à ces questions s'est traduite d'une part, par une rénovation de l'organisation des commissions (A) et d'autre part, par un renforcement de leurs compétences dans la procédure législative (B).

A- Une rénovation de l'organisation des commissions législatives

En 2006, le *Modernisation Committee* et en 2007 le « Comité Ballardur » se sont interrogés sur la meilleure organisation possible des commissions parlementaires. Leurs rapports sur la réforme de leur structure n'ont fait que confirmer leur modèle d'organisation initial et limiter les réformes à quelques aménagements.

En premier lieu, en France, la révision sur la modernisation des institutions a maintenu, voire renforcé, la place des commissions permanentes par l'augmentation de leur nombre. Depuis 1958, l'article 43 de la Constitution attribuait à des commissions spécialisées et à six commissions permanentes la compétence de donner leur avis sur les projets et les propositions de loi. Or, ce nombre très restreint de six commissions, résultant des dysfonctionnements existants sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques¹⁰, a donné lieu, dès 1969, à des appels à des évolutions, car « dotée de huit commissions permanentes d'un effectif maniable, l'assemblée serait certainement mieux informée et plus efficace et cela d'autant plus que l'augmentation

⁹ Dans la présente étude, ne seront pas envisagées les offices et délégations parlementaires, en raison à la fois de leurs attributions spécifiques au sein du Parlement français mais aussi de leur rôle limité dans la volonté de renforcer les compétences du Parlement.

¹⁰ Cf., à ce propos, P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2004, p. 97.

du nombre de commissions pourrait être mise à profit pour leur attribuer des blocs de compétence rationnels »¹¹. Cet appel a été repris dans le rapport du Comité Vedel, et fut confirmé dans le rapport du « Comité Balladur ». Ce dernier, dans sa proposition n°35, souhaitait « introduire un peu de souplesse dans le système actuel en prévoyant que la Constitution autorise les assemblées du Parlement à fixer à dix au maximum le nombre de leurs commissions permanentes, à charge pour chacune d'entre elles d'utiliser ou non tout ou partie de la possibilité qui lui serait ainsi donnée »¹². La volonté du Gouvernement, approuvée par les Assemblées, a été de limiter à huit le nombre des commissions. Selon le rapporteur de l'Assemblée nationale, ce choix se justifie par « un équilibre entre la tentation de la prolifération des commissions permanentes et la tentation inverse d'une contrainte excessive imposée aux assemblées parlementaires en matière d'organisation interne »¹³. L'article 43 de la Constitution dispose ainsi que « les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée ». La création des deux nouvelles commissions sera fixée lors de la modification des règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, avec comme seule contrainte de respecter le principe d'«homogénéité institutionnelle »¹⁴. Parmi les solutions envisageables, les deux nouvelles commissions permanentes de l'Assemblée nationale devraient résulter d'une scission de deux commissions existantes¹⁵. D'une part, la Commission des Affaires culturelles familiales et sociales laisserait la place à une commission chargée des domaines de l'emploi, de la formation professionnelle et du social et à une commission chargée au moins des affaires culturelles, audiovisuelles et d'éducation. D'autre part, la Commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire serait composée d'une commission compétente pour les affaires économiques et d'une commission compétente en matière d'aménagement du territoire et d'environnement. La scission de ces commissions s'explique à la fois par le fait qu'elles comptent chacune le plus grand nombre de commissaires¹⁶, mais aussi par la quantité des textes qu'elles sont chargées d'examiner. Les commissions continueront cependant d'avoir un nombre de membres supérieur à celui existant chez leurs voisins européens¹⁷, aggravé par l'interdiction maintenue de l'institution de sous-commissions. La modification de l'article 43 de la Constitution a également permis, suite à un amendement proposé par Jean-Jacques Hyest, approuvé par le Sénat, d'inverser la logique imposée précédemment par la Constitution et fait du renvoi à une commission spéciale l'exception¹⁸. Cette nouvelle disposition pourrait mettre un terme à l'intervention des

¹¹ J.-P. LECAT, Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de résolution n° 399 de MM. Jacques Chaban-Delmas, Henry Rey, Raymond Mondon, Gaston Defferre et Jacques Duhamel tendant à modifier et à compléter le Règlement de l'Assemblée nationale, Assemblée nationale, IV^{ème} législature, n° 824, 14 octobre 1969.

¹² Rapport du « Comité Balladur », *op. cit.*, p. 46.

¹³ J.-L. WARSMANN, Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^{ème} République, n° 820, 15 mai 2008, p. 319.

¹⁴ P. FRAISSIEX, « L'article 17 », *LPA*, n° spécial Du nouveau dans la Constitution?, 14 mai 2008, n°97, p. 57.

¹⁵ *Cf.*, en ce sens, P. FRAISSIEX, *op. cit.*, p. 57.

¹⁶ Le nombre de députés dans ces commissions était de cent quarante cinq et pourrait, en cas de scission, être abaissé à soixante douze membres.

¹⁷ Au cours de la XVI^{ème} législature, le Bundestag a institué vingt deux commissions permanentes qui comptent de treize à quarante et un membres. Le Parlement italien comporte quatorze commissions permanentes à la Chambre des députés, composées de quarante cinq membres, et douze commissions au Sénat, composées d'environ trente sénateurs.

¹⁸ Désormais, c'est l'article 43 alinéa 2 qui dispose qu'« À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet ».

commissions spéciales, déjà peu utilisées depuis le début de la V^{ème} République¹⁹. La réforme de la structure des commissions permanentes en France a donc porté, presque exclusivement, sur une légère augmentation de leur nombre.

En second lieu, au Royaume-Uni, l'adoption du rapport du *Modernisation Committee* sur la procédure législative, en 2006, a conduit à un changement de l'organisation des commissions parlementaires, pour marquer l'évolution de leurs compétences. En effet, une des conclusions rendue dans ce rapport, était qu'il n'existait aucune raison de « persister avec une nomenclature qui manque de précision, qui est confuse et anachronique »²⁰. Pour cela, la Commission a recommandé que tous les *Standing Committees* de la Chambre des communes soient renommés « *Public Bill Committees* » et que les autres commissions soient dénommées « *General Committees* »²¹. Ces propositions ont été approuvées par la Chambre des Communes, le 1^{er} novembre 2006. Depuis, le mois de décembre 2006, les *Public Bill Committees* participent, de ce fait, à la procédure législative pour chaque projet ou proposition de loi déposé devant le Parlement. Leur composition et leur organisation sont toutefois similaires à celle des anciens *Standing Committees*. Ils comportent de seize à cinquante membres, même si en moyenne on compte entre dix-huit et vingt cinq membres. Ils sont nommés par le *Selection Committee* pour la durée de la session parlementaire à la proportionnelle des groupes parlementaires de la Chambre des communes. Chaque commission prend le nom des projets ou proposition de loi qu'elle est chargée d'examiner. Une fois la tâche accomplie, la Commission est dissoute et reconstituée avec d'autres membres pour l'examen d'un nouveau projet ou proposition de loi. En conséquence, la position qui a prévalu est qu'«une commission spécialisée semi-permanente, bien qu'elle ait le bénéfice de l'expertise, pourra perdre sa qualité de prise en compte de tous les intérêts qui est actuellement apportée aux projets »²². Ces principes ne sont pas applicables à la Chambre des Lords. Elle continue de recourir, dans la majorité des cas, à la réunion de la Chambre toute entière, car elle considère que les *Public Bill Committees* sont « non représentatifs d'une Chambre non-partisane ; ils augmentent le temps nécessaire pour la remise d'un rapport, et une expérience et une participation plus large à l'examen en commission est considéré comme souhaitable »²³. La réforme britannique s'est, en conséquence, limitée à regrouper tous les anciens *Standing Committees* de la Chambre des Communes autour de nouvelles règles de procédure applicables aux *Public Bill Committees*.

Les changements d'organisation apportés aux commissions parlementaires françaises et britanniques n'ont été qu'un moyen pour permettre de « faire des commissions le pivot du travail parlementaire »²⁴, en renforçant leurs compétences législatives.

¹⁹ Il y a eu sept commissions spéciales réunies à l'Assemblée nationale entre la XI^{ème} et la XII^{ème} législature et six commissions spéciales au Sénat depuis 1999, la dernière, est la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi n° 398 (2007-2008) de modernisation de l'économie.

²⁰ *Modernisation Committee, The Legislative Process*, 7 septembre 2006, HC 1097 Session 2005-2006, § 65-66.

²¹ Les *General Committees* sont : le *Second Reading Committees*; le *Committees to Consider Bills on Report*; le *Scottish Grand Committee*; le *Welsh Grand Committee*; le *Northern Ireland Grand Committee*; le *Regional Affairs Committee*; le *Delegated Legislation Committee*; l'*European Committees*.

²² H. BARNETT, *Constitutional and administrative law*, New York, Routledge-Cavendish, 2007, p. 589.

²³ *Report from the Select Committee on the Committee Work of the House*, HL 35-1 (1991-1992), London : HMSO.

²⁴ Rapport du «Comité Ballardur», *op. cit.*, p. 45.

B- Un renforcement des compétences des commissions législatives

L'exercice des compétences des commissions législatives, des deux côtés de la Manche, a conduit à des conclusions comparables. Ainsi, en France, « le travail pourtant solide, des commissions n'a qu'une portée relative, contrairement à l'idée qui avait déterminé leur création au début du XX^{ème} siècle »²⁵. Au Royaume-Uni, le rapport du *Modernisation Committee* a précisé que « le travail des *Standing Committees* est l'un des aspects les plus critiqué de la procédure législative »²⁶. Face à ces critiques, les réformes se sont concentrées sur deux points essentiels : d'une part, faire des commissions des organes de contrôle de la qualité de la loi et d'autre part, renforcer leurs compétences afin d'améliorer le travail législatif.

Dans un premier temps, les réformes mises en œuvre ont pour vocation d'assurer une garantie effective de la qualité de la loi. Un des problèmes rencontré dans ces deux pays, est celui d'une inflation de la quantité des lois votées, combiné à une augmentation du volume des lois²⁷. De ce fait, l'une des recommandations a été que les commissions parlementaires bénéficient de nouvelles compétences pour exercer un contrôle effectif, avant la discussion des textes en séance, sur les lois en vigueur et les projets et proposition de loi. Au Royaume-Uni, cette tâche a été confiée, depuis novembre 2002, au *Committee Office Scrutiny Unit*. Cette commission, indépendante des autres commissions législatives, intervient dans le cadre de la procédure pré-législative pour analyser les projets ou proposition de loi avant leur publication et leur transmission aux assemblées. Elle examine le projet pour contrôler notamment sa cohérence par rapport aux lois existantes et éviter un conflit entre diverses dispositions. La commission remet ensuite un rapport au Gouvernement qui pourra y répondre. Il n'est cependant pas lié par ce rapport et peut décider de poursuivre la procédure législative. Par ailleurs, afin de renforcer ce contrôle sur la qualité de la loi, le *Modernisation Committee* a également proposé, en 2006, qu'il y ait au moins quatre membres des *Public Bill Committees* qui soient impliqués dans l'examen de la procédure pré-législative²⁸.

En France, le renforcement du contrôle de la qualité de la loi a consisté dans l'allongement des délais dont disposent les commissions permanentes pour examiner les textes. A ce propos, lors de l'examen de la réforme, les discussions ont porté à la fois sur l'intérêt d'indiquer un délai dans le texte constitutionnel et sur le délai lui-même. D'une part, sur l'intérêt de la fixation d'un délai dans la Constitution, elle démontre la volonté de laisser aux commissions le temps d'examiner les textes qui leur sont soumis et la nouvelle place qu'elles occupent dans le travail législatif. Dès lors que leur rapport servira de base aux Assemblées pendant la discussion en séance, il importe qu'elles disposent d'un délai suffisant pour analyser le texte, faire leur rapport et contrôler la validité des amendements qui seront retenus, voire adoptés. D'autre part, les débats ont porté sur les délais eux-mêmes et sur les exceptions admissibles. Concernant les délais, le « Comité Ballardur » souhaitait, dans sa proposition n°38, qu'ils soient de deux mois avant la première lecture du texte par une chambre et d'un mois à compter de sa transmission à la seconde assemblée. Ils ont été réduits respectivement à un mois et quinze jours par le Gouvernement, avant d'être étendus par l'Assemblée nationale, puis le Sénat pour arriver à un délai de deux mois et cinq semaines. La rédaction définitive de l'article 42 alinéa 3 dispose que « la discussion en séance, en première

²⁵ J.-C. COLLIARD, «L'article 16», *LPA*, n° spécial Du nouveau dans la Constitution?, 14 mai 2008, n° 97, p. 55

²⁶ *Modernisation Committee, The Legislative Process, op. cit.*, § 50-52.

²⁷ Cf., en ce sens, M. COUDERC, « Le législateur parlementaire : pour en finir avec un pléonasme », *Pouvoirs*, n°64, 1993, p. 52.

²⁸ *Modernisation Committee, The Legislative Process, op. cit.*, § 35.

lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission ». Le rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée nationale a justifié ces délais, pour « assurer un juste équilibre entre la nécessité de conduire un programme législatif dans des délais raisonnables »²⁹ et éviter les recours systématiques par le Gouvernement à la procédure accélérée. En effet, le recours à cette procédure fait partie des quatre exceptions à l'application de l'article 42 alinéa 3, aux côtés des « projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise »³⁰. Toutefois, les rapports remis par l'Assemblée nationale et le Sénat ont démontré que, compte tenu de ces exceptions et de la pratique sous les anciennes législatures, les délais imposés par la Constitution ne s'appliqueraient qu'à un nombre très restreint de textes, ce qui limite la portée de cette modification³¹.

Dans un second temps, les réformes ont tenté d'améliorer l'efficacité du travail législatif en modifiant la répartition des attributions entre le travail en commission et le travail en séance. Les moyens choisis au Royaume-Uni et en France, sont à la fois différents et semblables puisqu'ils consistent dans une reprise de procédures qui existaient déjà dans l'autre pays, tout en les adaptant. En premier lieu, au Royaume-Uni, depuis la session 2006-2007, la phase de l'examen en commission a été profondément modifiée. Le *Modernisation Committee* a affirmé que le rôle des nouveaux *Public Bill Committees* ne devait pas consister à répliquer à l'enquête pré-législative ou être un substitut à l'examen pré-législatif lui-même. Par conséquent, ils doivent permettre l'information des membres des commissions sur les thèmes d'un projet de loi ; rendre la procédure plus consensuelle, sur le modèle de celle appliquée dans les *Select Committees* et enfin assurer un engagement effectif du public dans la procédure législative. Pour cette Commission, le seul moyen d'atteindre ces objectifs est l'analyse de preuves écrites et orales par les *Public Bill Committees*, avant la discussion par les Chambres. Cette analyse des preuves devant permettre une meilleure information des parlementaires, et leur association, ainsi que celle du public, à travers les demandes de témoignage ou la publicité du déroulement des auditions³². Ce changement a été accompagné par d'autres séries de mesures qui impliquent : que le pouvoir des commissions de demander des preuves devient la procédure normale pour les projets de loi programmés ; que les commissions ont le pouvoir de décider du nombre des preuves par session qui doivent être obtenues ; que la période prévue pour que les amendements aux projets de loi soient sélectionnés pour être débattus par les commissions est étendue de deux à trois jours ; enfin un développement de la documentation et des notes explicatives relatives aux projets de loi.

En second lieu, en France, la contribution des commissions permanentes à l'amélioration du travail législatif s'est traduite par une modification des articles 42 et 44 de la Constitution « pour permettre l'examen approfondi de certains textes en commission avec

²⁹ J.-L. WARSMANN, Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, n° 1009, 2 juillet 2008, p. 134.

³⁰ Article 42 alinéa 4 de la Constitution.

³¹ J.-L. WARSMANN, dans son rapport n°820, *op. cit.*, p. 311, précise que « sous la XI^{ème} législature, sur les cent neuf projets de loi déposés en premier à l'Assemblée nationale, 35,7 % ont été examinés moins de trente jours après leur dépôt, mais seulement 11 % seraient entrés dans le champ de la révision, compte tenu des exceptions prévues ». Il ajoute que « Sous la XII^{ème} législature, ce taux s'établit à 12 % pour un total de textes déposés en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale de cent onze ». Enfin, toujours sous cette législature, au Sénat, « seulement sept textes sur soixante et un ont été examinés dans un délai inférieur à quinze jours après leur dépôt, mais six d'entre eux avaient fait l'objet d'une déclaration d'urgence ».

³² Cf., *Hansard Society, The Modernisation Committee report on the legislative process, Hansard Society Briefing Note*, 30 octobre 2006.

simple ratification en séance publique après publication du vote»³³. Concernant la modification de l'article 42, le professeur Colliard l'avait qualifié de proposition « la plus novatrice de l'ensemble du rapport Balladur »³⁴. L'article 42 alinéa 1 de la Constitution dispose, plus précisément, que « la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43, ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie ». Cette nouvelle règle va permettre d'aligner la France sur les autres pays³⁵ et éviter que ne soit discuté en séance de questions techniques qui ont déjà été examinées en commission. L'essentiel de la discussion se fera donc en commission et non plus en séance, avec pour conséquence que « la nouvelle vigueur des deux phases de la discussion devrait conduire à une présence accrue des parlementaires en commission (ou, contrairement à une légende complaisante, elle n'est pas toujours forte) qu'en séance publique »³⁶. A ce titre, la revalorisation du travail législatif et de la place du Parlement ne peut être discutée, car le Gouvernement perd une partie du contrôle dont il disposait précédemment sur les textes soumis aux assemblées. Cela pose notamment la question de la possible intervention du Gouvernement lors des travaux des commissions, tel que cela est la règle au Royaume-Uni, de même que l'ouverture au public, et les conditions de prise en compte des amendements des commissions.

Cette dernière interrogation a été partiellement traitée par la modification de l'article 44 de la Constitution qui précise que le droit d'amendement « s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique ». Néanmoins, l'article 44 apporte peu de précision sur le régime des amendements en commission. La seule certitude est qu'il existera des règles distinctes pour les amendements en commission et les amendements en séance. Cette nouvelle rédaction devrait, par ailleurs, permettre de revenir sur certains principes posés par le Conseil constitutionnel dans ce domaine. Depuis 1990, il refusait « toute procédure législative abrégée consistant à faire « voter » la loi par la commission soit en y organisant le débat (y compris sur les amendements d'autres parlementaires, le vote en séance plénière ne portant que sur le texte adopté par la commission), soit en ne retenant que les amendements acceptés par elle »³⁷. Les juges constitutionnels considéraient, également, que les parlementaires ne bénéficiaient d'un exercice effectif de leur droit d'amendement que s'il était discuté lors de la séance à l'Assemblée³⁸. La révision de la Constitution devrait permettre de revenir sur cette jurisprudence, ce qui pourra conduire à redonner une certaine place aux procédures législatives simplifiées³⁹. Cependant, contrairement aux autres modifications des règlements des assemblées, celle-ci sera encadrée par une loi organique ce qui va limiter la marge de manœuvre des Assemblées. Une des explications peut être que la réglementation du droit d'amendement a depuis longtemps été liée par le Conseil constitutionnel au respect de valeurs constitutionnelles de la procédure législative, ce qui comprendrait au minimum l'exclusion des textes dont l'importance justifie l'examen complet en séance plénière, le respect des droits de l'opposition et du Gouvernement et un aménagement des travaux de la commission pour

³³ Proposition n°36 du rapport du « Comité Balladur », *op. cit.*, p. 117.

³⁴ J.-C. COLLIARD, *op. cit.*, p. 54.

³⁵ Néanmoins, la procédure mise en place ne peut être assimilée à la législation en commission existant en Espagne et en Italie. Pour une analyse de la procédure italienne, *cf.*, T. SANTOLLINI, « L'adoption des lois par les commissions parlementaires en Italie », *RFDC*, n°57, 2004, pp. 159-187.

³⁶ J.-C. COLLIARD, *op. cit.*, p. 55.

³⁷ L. FAVOREU et alii, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2007, p. 759.

³⁸ Cette règle s'impose depuis la Décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, *Règlement du Sénat, Rec.*, p. 79.

³⁹ La procédure d'examen simplifiée, actuellement prévue aux articles 104 à 107 du Règlement de l'Assemblée nationale, se limite en pratique, à l'examen des lois autorisant la ratification ou l'approbation d'un accord international.

permettre une organisation ouverte des débats⁴⁰. De plus, si l'objectif poursuivi est d'améliorer le travail en séance, d'accorder plus de temps et d'importance au travail en commission cela ne doit pas aboutir à des « lois en commission »⁴¹. En conséquence les amendements qui ne seront plus discutés en séance devraient demeurer seulement des amendements techniques et pour lesquels à l'issue des discussions, il existe un réel consensus entre majorité et opposition, voire entre les parlementaires et le Gouvernement, sous peine d'un accroissement de l'utilisation des procédures d'urgence.

En conclusion, la réforme de l'organisation et des compétences des commissions en France et au Royaume-Uni a suivi les mêmes principes : une modification de leur organisation pour limiter la perte d'influence des parlementaires dans le processus législatif et garantir une meilleure efficacité du travail parlementaire. Toutefois, l'ensemble des mesures proposées n'ont pas abouti⁴². Le *Liaison Committee* a ainsi souligné que des problèmes majeurs demeuraient : la publication tardive des projets de loi ; les retards dans l'établissement des commissions elles-mêmes ; les délais non-raisonnables pour rendre leur rapport ; l'absence d'accès ou l'accès trop tardif aux documents essentiels »⁴³. Par conséquent, les modifications mises en œuvre devront être complétées par de nouvelles dispositions incluses dans les règlements d'assemblées et les règles de procédure. Une autre partie de la réforme a consisté dans la modification des compétences d'évaluation et de contrôle des commissions.

II) Une consolidation du pouvoir d'information et de contrôle des commissions

Les réformes relatives à la modernisation des institutions en France et au Royaume-Uni ont relancé le débat sur le rôle essentiel des commissions d'enquête, toujours dans une perspective de rééquilibrer les pouvoirs. Cela explique que malgré une organisation différente de ces commissions⁴⁴, qui pourra expliquer les aspects particuliers de certaines mesures, des convergences se sont retrouvées d'une part, au niveau de la réforme de l'organisation des commissions d'enquête (A) et d'autre part, au niveau de leur champ d'intervention (B).

A- Un aménagement de la structure des commissions d'enquête

La réforme des commissions d'enquête ou des *Select Committees* a porté dans les deux pays analysés autour de deux axes principaux : une modification de leur composition et de leur structure.

En premier lieu, s'est posée la question du degré de protection des commissions d'enquête et de leur composition. Celle de leur degré de protection a, plus particulièrement, soulevé de nombreuses interrogations en France. En effet, depuis l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, leur statut et leur

⁴⁰ J.-J. HYEST, Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^{ème} République, n°387, 11 juin 2008, pp. 138-139.

⁴¹ L. FAVOREU, L. PHILIP, alii *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2007, p. 668

⁴² En France, par exemple, les parlementaires ont rejeté la modification de l'article 33 de la Constitution pour imposer la publicité des débats parlementaires.

⁴³ *Liaison Committee, Annual Report for 2004*, 15 mars 2005, HC 419 (2004-2005), § 34.

⁴⁴ D'une durée temporaire en France, elles ont pour la quasi-totalité un caractère permanent au Royaume-Uni où l'on distingue depuis 1979, les *Departmental Select Committees* de la Chambre des Communes, les *Select Committees* de la Chambre des Lords et les *Joint Committees* réunissant des parlementaires de deux chambres.

organisation n'étaient régis que par la loi⁴⁵. En 1993, une première remise en cause de cet état de fait a été proposée par le Comité Vedel, qui avait préconisé d'intégrer les commissions au sein de l'article 43 de la Constitution⁴⁶. Michel Ameller présentant alors cette constitutionnalisation des commissions d'enquête comme « une avancée certaine »⁴⁷. Toutefois, cette avancée est restée lettre morte jusqu'à l'adoption d'un amendement au projet de loi constitutionnelle sur la modernisation des institutions. Cette constitutionnalisation n'était mentionnée ni par le « Comité Balladur », ni dans le projet initial déposé à l'Assemblée nationale. Il fallut donc attendre la seconde lecture du projet par l'Assemblée nationale, pour que soit déposé et approuvé un amendement des radicaux de gauche visant à faire référence, dans la Constitution, à la possibilité pour le Parlement de créer des commissions d'enquête. Cette possibilité s'inscrit dans le cadre de ses missions de contrôle et d'évaluation de l'action du Gouvernement, tout en renvoyant aux règlements des assemblées le soin d'inclure leur création dans les droits spécifiques de tous les groupes parlementaires. Les auteurs de l'amendement soutenaient à la fois que cette mesure allait représenter une avancée indéniable pour l'exercice de notre démocratie et un bien meilleur contrôle de l'exécutif mais aussi, « être une des prérogatives accordée aux différents groupes parlementaires »⁴⁸. De fait, l'insertion des commissions d'enquête dans le nouvel article 51-2 de la Constitution⁴⁹, correspond à la volonté d'accorder plus de pouvoirs à l'opposition et aux groupes parlementaires. Cela s'explique car même si depuis la loi du 20 juillet 1991 il existe une représentation proportionnelle des groupes politiques au sein de ces commissions⁵⁰, demeure posée la question de leur présidence et de la faculté d'instituer de telles commissions. A ce sujet, le « Comité Balladur » avait proposé deux modifications des règlements des assemblées. D'une part, il souhaitait que soit donné à chaque groupe parlementaire le droit d'obtenir la création d'une commission d'enquête par an. D'autre part, il proposait qu'un parlementaire de l'opposition soit rapporteur ou président de chaque commission d'enquête⁵¹. Ces deux mesures correspondant à une pratique qualifiée par le Professeur Avril de « discrimination positive »⁵². Cette pratique a déjà été expérimentée par le Président de l'Assemblée nationale pour que « les postes de président et de rapporteur des commissions d'enquête et des missions d'information décidées par la conférence des

⁴⁵ Hormis les dispositions de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les deux principales lois qui régissent les commissions d'enquête sont la loi n°77-807 du 19 juillet 1977 et la loi n°91-698 du 20 juillet 1991, modifiant cette ordonnance.

⁴⁶ Le rapport du Comité Vedel proposait d'insérer un article 43-1 dans la Constitution afin de reconnaître l'existence constitutionnelle des commissions d'enquête.

⁴⁷ M. AMELLER, « Le Comité consultatif pour la révision de la Constitution et le Parlement », *RFDC*, n°14, 1993, p. 266.

⁴⁸ Amendement n°260 présenté par M. Charasse, Mme Pinel, M. Giacobbi, M. Giraud, Mme Girardin, Mme Orliac, Mme Robin-Rodrigo, Mme Taubira, Mme Berthelot, Mme Jeanny Marc et M. Likvalu.

⁴⁹ L'article 51-2 à la Constitution dispose que « pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée ».

⁵⁰ L'article 4 de la loi n°91-698 du 20 juillet 1991 a modifié, sur ce point, l'article 6 alinéa 4 de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958.

⁵¹ Le Conseil constitutionnel avait pourtant, dans sa Décision n°2006-537 DC du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, *Rec.*, p. 67, censuré la proposition de réforme du règlement de l'Assemblée nationale qui permettait de partager les fonctions de président et de rapporteur entre majorité et opposition, car cela imposerait aux groupes parlementaires de se définir comme appartenant à une catégorie.

⁵² P. AVRIL, « Les conditions d'une revalorisation du Parlement », in M. Philippe TRONQUOY (sous la dir.), « V^{ème} République : évolutions et débats », *Les cahiers français*, n° 332, mai-juin 2006, p. 54.

présidents soient désormais partagées entre majorité et opposition »⁵³. Il peut être supposé, d'après les débats qui se sont tenus devant les deux assemblées, que cette pratique sera consacrée par le législateur, ainsi que par les règlements des assemblées.

Au Royaume-Uni, l'absence de disposition spécifique pour imposer une représentation proportionnelle des groupes politiques dans les commissions d'enquête a soulevé des problématiques similaires. Dans ce pays, la nomination des membres des commissions répond davantage à la pratique qu'au droit. En effet, malgré la création d'un *Committee of Selection* chargé de nommer les commissaires et de contrôler la proportionnalité entre les différents groupes, le choix repose essentiellement sur la volonté des partis politiques. Ces derniers désignent les candidats qu'ils souhaitent voir nommer et leur décision est toujours approuvée par le *Committee of Selection*. La situation est comparable concernant la nomination à la présidence des commissions. Celle-ci résulte d'un accord entre la majorité et l'opposition, ce qui lui permet d'obtenir un contrôle sur un certain nombre de départements ministériels en fonction de son poids et de sa représentation au sein de la Chambre basse⁵⁴. Pour encadrer ces procédures, le *Modernisation Committee* avait proposé la création d'une nouvelle commission, le *Committee of Nomination*. Elle ne serait plus soumise aux pressions des partis politiques et pourrait choisir de manière indépendante les membres des commissions d'enquête. Cette proposition a cependant été rejetée par une majorité de 209 députés contre 195 votes favorables. La représentation des groupes parlementaires continuera, en conséquence, de dépendre du choix et de l'accord des partis politiques. Malgré le rejet de cette mesure, les députés britanniques ont adopté deux autres mesures qui ont un impact sur la composition des commissions.

La première mesure a été adoptée sur recommandation du *Modernisation Committee*, pour faire passer le nombre de membres par commission de douze à quinze ou plus, tout en abaissant en cas de difficulté particulière le quorum nécessaire pour qu'une commission puisse se réunir, mais sans indiquer de chiffre précis⁵⁵. Elle va impliquer que quarante pourcent ou plus des députés de la Chambre des communes appartiendront, lors d'une législature, à une commission d'enquête. Par ailleurs, cette mesure va permettre à la fois une meilleure représentation des tendances politiques mais aussi, et surtout, un contrôle renforcé sur les départements ministériels avec la possibilité de nommer un rapporteur par commission pour traiter de questions particulières. La seconde mesure a consisté à créer un statut spécifique au profit des membres des commissions d'enquête, par le biais notamment de l'augmentation de leurs indemnités financières afin de renforcer leur indépendance. L'objectif poursuivi est d'encourager les députés à participer aux commissions d'enquête et renforcer les contrôles sur les activités ministérielles. Ces problématiques autour du nombre de commissaires et de leur statut n'ont pas été soulevées en France. Cela peut s'expliquer par le caractère temporaire des commissions d'enquête dont la durée de vie ne peut excéder six mois⁵⁶. La participation à ces commissions implique, dès lors, des contraintes moins importantes ou tout du moins plus limitées dans le temps par rapport à celles que connaissent leurs homologues britanniques.

⁵³ *Ibid.* L'article 140-1 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose, depuis le 26 mars 2003, que la fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre du groupe auquel appartient le premier signataire de la résolution à l'origine de la commission ou, en cas de pluralité, de la première résolution exposée.

⁵⁴ A titre d'exemple, en 1998, le parti Conservateur a obtenu la présidence de trois commissions : celle de l'Agriculture, des Affaires d'Irlande du Nord et des Sciences et Technologies. Le parti des Démocrates Libéraux a présidé la Commission de la Sécurité sociale et les autres commissions ont été présidées par des membres du Gouvernement.

⁵⁵ Cette réforme n'affecte, cependant, pas le nombre de membres des commissions de la Chambre des Lords et des *Joint Committees* qui ne fixent aucun seuil, même si en pratique ils atteignent en moyenne entre douze et vingt quatre membres.

⁵⁶ Leur durée est fixée par l'article 6 alinéa 1 de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958.

En second lieu, les mesures de modernisation des commissions d'enquête ont porté sur la création de nouvelles structures. En France, l'article 88-4 alinéa 3 de la Constitution dispose ainsi qu'« au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes ». Cette nouvelle commission représente une innovation et une « avancée »⁵⁷ dans le paysage des commissions de la V^{ème} République. En effet, elle dispose d'un caractère permanent et d'une indépendance face aux commissions permanentes régies par l'article 43 de la Constitution. Toutefois, peu de précisions ont été données au cours des débats parlementaires sur son organisation. Ces débats ont essentiellement porté sur la dénomination à accorder à cette nouvelle structure. Le « Comité Balladur » avait proposé de créer au sein de chaque assemblée un « Comité » des affaires européennes⁵⁸. Le terme de « comité » sera abandonné lors de la première lecture du projet de loi constitutionnelle par l'Assemblée nationale. La justification retenue étant que « l'organe considéré devait continuer de disposer d'une compétence transversale et que le terme de « comité » pouvait être rapproché du terme anglais de « *committee* » qui désigne spécifiquement une commission »⁵⁹. Néanmoins, au Sénat, le rapporteur de la Commission des lois a souhaité que soit repris le terme de comité, comme cela avait été proposé par Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet. Il a souligné « qu'il s'agit de faciliter l'identification de ces organismes qui occupent aujourd'hui une place essentielle dans chaque assemblée en les distinguant des commissions permanentes et des commissions spéciales »⁶⁰. Par ailleurs, cette distinction repose « également dans la différence de composition, puisque les comités sont composés de parlementaires qui appartiennent aux commissions »⁶¹. En dépit de ces arguments, la rédaction définitive a retenu le terme de « commission » pour marquer l'importance donnée à l'activité de cette instance qui bénéficie d'une consécration constitutionnelle nouvelle »⁶². Les commissions chargées des affaires européennes ont été les seules commissions créées à la suite de la révision constitutionnelle. En fait, la proposition du « Comité Balladur » d'instituer de nouvelles commissions pour contrôler les pouvoirs de nomination du Président de la République à certains emplois publics, n'a pas été reprise par le projet de loi constitutionnelle, ce qui implique que cette compétence sera dévolue à la « commission permanente compétente de chaque assemblée »⁶³.

Au Royaume-Uni, la problématique de la création de nouvelles commissions de contrôle afin d'assurer un meilleur contrôle sur les activités gouvernementales se retrouve également. Parmi les nouvelles commissions d'enquête, seront analysés la composition de trois principales nouvelles commissions. D'abord, en 2001, a été érigé le *Joint Committee on Human Rights*. Cette commission est composée de six membres de la Chambre des communes et de six membres de la Chambre des Lords, et d'un conseiller juridique. Elle a été mise en place, suite à l'adoption du *Human Rights Act* en 1998, pour s'assurer que les projets de loi ne comportent pas de dispositions contraires aux droits et libertés tels que garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. Puis, la même année, a été créé le *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*, qui est un *Select Committee* de la Chambre des lords. Il est composé de neuf membres qui se réunissent toutes les deux semaines, quand le Parlement est en session, et est assisté également par un conseiller juridique. La mission de cette commission est d'assurer un contrôle effectif sur toutes les

⁵⁷ F. CHALTIEL, « l'article 32 : regards croisés », *LPA*, n° spécial Du nouveau dans la Constitution?, 14 mai 2008, n°97, p. 90.

⁵⁸ Proposition n°49 du rapport du « Comité Balladur », *op. cit.*, p. 119.

⁵⁹ J.-L. WARSMANN, Rapport n° 1009, *op. cit.*, p. 195.

⁶⁰ Compte rendu de la Séance du Sénat du mardi 24 juin 2008, 98e séance de la session ordinaire 2007-2008, relative à l'article 32 du projet de loi de modernisation des institutions.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Article 13 alinéa 5 de la Constitution.

⁶³ J.-L. WARSMANN, Rapport n° 1009, *op. cit.*, p. 196.

mesures adoptées par le pouvoir réglementaire pour qu'elles n'empiètent pas sur le pouvoir du législateur. Enfin, le *Modernisation Committee* a proposé, en 2002, que soit pérennisé les fonctions du *Committee Office Scrutiny Unit*. Ce dernier a été créé lors de la session 1998-1999 pour assister le Parlement dans son contrôle sur les dépenses du Gouvernement. Depuis novembre 2002, ses fonctions ont été étendues puisqu'il aide, en premier lieu, les *Departmental Select Committees* dans l'examen des projets de loi et fournit une assistance administrative, légale et des conseils procéduraux aux *Ad Hoc Joint Committees*. Le *Scrutiny Unit* dispose pour cela d'un personnel d'environ dix huit à vingt personnes qui ont des compétences spécialisées qui pourront être utilisées par les commissions d'enquête. Il s'agit, en deuxième lieu, d'une unité centrale de recherche qui peut être utilisée par toutes les commissions. Elle assure, enfin, une centralisation des compétences entre les différents *Select Committees* et permet de rationaliser le travail de chaque commission.

La modernisation des commissions d'enquête a été suivie par une évolution de leurs compétences et de leur pouvoir d'intervention, dans les deux pays étudiés.

B- Un élargissement des compétences de contrôle des commissions parlementaires

Le rôle des commissions d'enquête est d'exercer une activité d'information et de contrôle sur les activités gouvernementales. Nonobstant, dans ces deux pays, le constat a été le même, les compétences traditionnellement attribuées aux commissions d'enquête ne sont pas suffisantes pour exercer un contrôle effectif sur le Gouvernement⁶⁴. Afin de palier cette insuffisance, les constituants français ont estimé nécessaire d'introduire un nouvel article 24 alinéa 1 dans la Constitution pour préciser que « le Parlement [...] contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques ». Ces nouvelles missions de contrôle et d'évaluation, également au cœur de la réforme institutionnelle au Royaume-Uni, ont pris plusieurs formes.

D'abord, elles ont soulevé la question des interactions possibles entre les compétences des commissions parlementaires et l'indépendance du pouvoir judiciaire. En France, l'ordonnance du 17 novembre 1958 dispose qu'« il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours ». Elle représente un frein au contrôle du Parlement, d'où la proposition n°40 du rapport du Comité Balladur de modifier l'ordonnance de 1958 afin de lever l'interdiction faite aux assemblées parlementaires de créer des commissions d'enquête sur des faits faisant l'objet de poursuites judiciaires. Cette proposition n'a pas été incluse dans le projet de loi constitutionnelle mais ajouté par un amendement de l'opposition. Cette dernière soutenait que rien ne justifie les restrictions existantes dès lors que les commissions n'ont d'autre vocation que celle qui consiste à recueillir des informations et qu'elles n'exercent de surcroît aucune compétence de nature juridictionnelle⁶⁵. Cet amendement a cependant été rejeté, au motif de préserver le travail de la justice et d'éviter toute concurrence entre le législatif et le judiciaire. Les arguments présentés ne sont, toutefois, pas à eux seuls convainquants, car il n'a pu être démontré que les commissions d'enquête pouvaient interférer

⁶⁴ En France, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 dispose que les commissions d'enquête « sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales ». Au Royaume-Uni, la conception est plus extensive puisque le *Standing Order* 130 attribue aux commissions d'enquête le pouvoir « de contrôler les dépenses, l'administration et la politique des principaux départements ministériels et des personnes publiques qui leur sont associés ».

⁶⁵ Amendement n° 499 présenté par M. Montebourg, M. Valls, M. Caresche, M. Urvoas, M. Vallini, M. Roman M. Derosier, M. Le Bouillonnet, M. Le Roux, Mme Guigou, Mme Karamanli et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche, visant à insérer un article 24-1 dans la Constitution.

dans le déroulement des procédures judiciaires⁶⁶. Le choix a donc été fait de ne pas élargir leur compétence d'information. Un choix comparable a été fait au Royaume-Uni puisque malgré le rapport du *Public Administration Committee* rendu en 2004-2005 le pouvoir d'intervention des commissions parlementaires d'enquête (*Parliamentary Commission of Inquiry*) n'a pas été augmenté contrairement à celui des commissions d'enquête ministérielles (*Commission of Inquiry*)⁶⁷. Leur pouvoir a été renforcé suite à l'adoption de l'*Inquiries Act* en 2005 qui élargi le pouvoir discrétionnaire des ministres d'ouvrir une commission d'enquête mais aussi, contrairement aux critiques, continue d'autoriser la nomination de juges dans ces commissions, sans fixer de critères précis. De ce fait, la volonté française d'assurer une stricte indépendance entre le travail de la justice et des commissions ne se retrouve pas au Royaume-Uni.

Ensuite, les compétences des commissions parlementaires ont été étendues au contrôle de certaines nominations aux emplois publics. L'article 13 alinéa 3 de la Constitution accorde ainsi aux commissions permanentes compétentes de chaque assemblée le droit d'émettre un avis sur certaines nominations du Président de la République et de pouvoir opposer leur veto « lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions ». Ce nouveau contrôle a été qualifié, par le Professeur Rousseau, comme un « pouvoir de contrôle parlementaire [...] réel et redoutable s'il se développe sur le modèle des auditions publiques du Congrès américain devant lesquelles nombre de propositions présidentielles échouent »⁶⁸. Une procédure similaire est également en train d'être mise en œuvre, depuis le début de l'année 2008, au Royaume-Uni avec une audition préalable aux nominations, par les *Select Committees*⁶⁹. Deux questions ont été soulevées, dans ces deux pays, celle des emplois concernés et celle de la portée de l'avis donné. En premier lieu, la liste des emplois concernés est plus importante au Royaume-Uni. En effet, les *Select Committees* pourront contrôler les nominations à tous les emplois qui représentent un rôle clé dans la protection des droits et des intérêts des individus et où le détenteur de cet emploi doit montrer une indépendance professionnelle vis-à-vis du Gouvernement. Des auditions auront également lieu pour les emplois qui jouent un rôle clé dans le processus de nomination lui-même. A cette fin, le Gouvernement britannique a fourni une liste de soixante emplois qui seront soumis à la procédure de pré-audition⁷⁰. En France, les emplois ou fonctions concernés devraient être : les membres des autorités administratives indépendantes ; les présidents de grandes entreprises et établissements qui « par l'importance des services publics dont ils assurent la gestion, exercent une influence déterminante sur les équilibres économiques, sociaux, d'aménagement du territoire et de développement durable de notre pays »⁷¹. Seront également soumis à cette

⁶⁶ Cf., en ce sens, E. VALLET, « Les commissions d'enquête parlementaires sous la V^{ème} République », *RFDC*, n°54, 2003, pp. 255-257.

⁶⁷ Il peut être noté que parmi les dernières commissions d'enquête sur des sujets centraux, telles que celle sur la décision d'entrer en guerre avec l'Irak ou celle sur les événements qui se sont produits au Ministère de l'Intérieur qui ont conduit à la démission de David Blunkett, ont été à l'initiative de Ministres et non des parlementaires. Le *Public Administration Select Committee*, dans son 9^e rapport remis le 30 mai 2008, a par conséquent réitéré sa demande que soient élargies les compétences des *Parliamentary Commission of Inquiry*.

⁶⁸ D. ROUSSEAU, « Le rapport Ballardur : un défaut d'ambition pour une V^{ème} République toujours en déséquilibre », *Revue administrative*, n° 361, janvier 2008, p. 43.

⁶⁹ *Public Administration Select Committee, Third Report of Session 2007-2008, «Parliament and public appointments: Pre-appointment hearings by select committees»*, HC 152.

⁷⁰ Parmi les emplois concernés, il devrait y avoir l'Inspecteur Général des prisons, le Commissaire des services de Santé, le Président de la Commission des normes de la vie publique ou encore le Président de l'Agence des normes alimentaires. Le rapport a toutefois rejeté que les juges soient soumis à cette procédure, contrairement à certains débats en France.

⁷¹ Rapport du « Comité Ballardur », *op. cit.*, p. 18.

procédure les nominations des membres du Conseil constitutionnel par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat⁷² ; la nomination par les mêmes autorités de six personnalités qualifiées du Conseil supérieur de la magistrature⁷³ et enfin la nomination du Défenseur des droits⁷⁴. Les parlementaires souhaitant exercer un contrôle sur les emplois mentionnés dans la Constitution et laisser au législateur organique le soin de fixer la liste des autres emplois concernés. En second lieu, concernant la portée de l'avis donné, aucune mention n'est faite, dans les pays étudiés, du respect d'un avis conforme. Toutefois, selon le professeur Rousseau, « il sera toujours difficile de confirmer la nomination d'un candidat qui, après une audition publique « compliquée », aura reçu un avis négatif »⁷⁵. Dès lors, sans parler d'avis conforme, le contrôle sur les nominations résultera davantage d'une conciliation entre les parlementaires et l'Exécutif sur la décision finale.

Puis, les commissions françaises et britanniques se sont vues attribuer de nouvelles compétences dans le domaine financier et budgétaire. S'il est vrai que le contrôle des commissions dans ce domaine s'exerce essentiellement au niveau de la procédure législative, il n'y est toutefois pas limité. Deux institutions ont, pour cela, été chargées d'assister le Parlement dans cette mission de contrôle. D'une part, au Royaume-Uni, toutes les commissions d'enquête doivent émettre chaque année un rapport et examiner les principales évaluations, les plans annuels de dépense et les comptes de ressources annuels. Elles sont assistées par le *Committee Office Scrutiny Unit* qui fournit un guide sur les procédures à suivre. Suite à sa discussion avec le *Select Committee* compétent, son contrôle résulte dans la production de questions écrites au Département ministériel concerné et parfois d'un bref résumé des preuves orales réunies pendant les sessions. D'autre part, en France, le nouvel article 47-2 de la Constitution dispose que « la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ». Cet article a pour principal objectif de constitutionnaliser le rôle de la Cour des comptes dans l'assistance au contrôle du Parlement, et améliorer l'évaluation des politiques publiques. Son importance est à souligner puisqu'il permettra non seulement aux commissions permanentes mais aussi aux commissions d'enquête de demander à la Cour des comptes de les assister dans leurs travaux de contrôle et d'évaluation et la réalisation d'études. Néanmoins, la sollicitation de la Cour des comptes ne devra pas aboutir à une surcharge de ses fonctions et un équilibre devra être trouvé entre les demandes d'assistance des commissions permanentes et des commissions d'enquête, notamment par la communication du programme de contrôle de la Cour des comptes au Parlement⁷⁶.

Enfin, reste à déterminer les compétences qui seront accordées aux commissions chargées des affaires européennes, nouvellement créées en France. Le Gouvernement a précisé, lors des débats, qu'elles ne devraient pas empiéter sur les compétences des commissions permanentes régies par l'article 43 de la Constitution. Cette condition s'applique déjà aux Délégations pour l'Union européenne, dont les fonctions devraient être reprises par les commissions chargées des affaires européennes. Nous pouvons, par conséquent, indiquer qu'elles seront compétentes dans trois hypothèses. D'abord, « pour examiner toutes les

⁷² Article 56 alinéa 1 de la Constitution.

⁷³ Article 65 alinéa 2 de la Constitution.

⁷⁴ Article 71-1 alinéa 4 de la Constitution.

⁷⁵ D. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 43.

⁷⁶ Cette possibilité avait pourtant été censurée par le Conseil constitutionnel, dans sa Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances, Rec.*, p. 99, cons. 107.

initiatives des organes de l'Union européenne, par la réception de toutes les propositions d'actes établis par les autorités européennes (y compris celles qui n'ont pas d'incidence législative), et pour les transmettre éventuellement assorties de leurs avis aux commissions permanentes »⁷⁷. En première lecture, à l'Assemblée nationale il a, de plus, été affirmé que « le règlement de chaque assemblée pourra prévoir la possibilité pour la future commission chargée des affaires européennes de présenter son avis en séance publique sur les projets et les propositions de loi sur lesquels il estimera devoir le faire »⁷⁸. Ensuite, elles pourront être consultées par les commissions permanentes. Enfin, elles pourront « adopter des rapports d'information destinés aussi bien aux organes des assemblées, qu'au Gouvernement et à l'opinion publique ». Les compétences de cette commission permanente sont à rapprocher du contrôle exercé en matière européenne par l'*European Scrutiny Committee* de la Chambre des Communes⁷⁹ mais demeure moins importantes que celle attribuée à la Commission de contrôle des affaires européennes de la Chambre des Lords⁸⁰.

En définitive, le renforcement des compétences de contrôle des commissions parlementaires, qu'il s'agisse des commissions législatives et des commissions d'enquête, est indéniable. Toutefois, un aspect a été délaissé par ces réformes, celui de la prise en compte des rapports d'information, d'évaluation et de contrôle par les Assemblées et par le Gouvernement. Cet aspect est pourtant déterminant pour accorder davantage qu'une valeur de recommandation aux rapports rendus et pourra être mentionné dans les règlements des assemblées ou les règles de procédure.

En conclusion, l'étude de la réforme des commissions parlementaires, en France et au Royaume-Uni, a démontré à la fois leur rôle central en tant qu'organe législatif, d'évaluation et de contrôle mais aussi à quel point ces commissions avaient été délaissées. Ceci explique l'ampleur des mesures adoptées autant que les insuffisances qui demeurent et qui ont pu être soulignées par les Commissions consultatives chargées de réfléchir sur la modernisation des institutions. Si parmi les réformes qui vont être mises en place, il ne fait pas de doute qu'un certain nombre vont permettre de rééquilibrer les fonctions des pouvoirs Législatif et Exécutif, cet équilibre apparaît fragile. Il nécessitera à la fois un réaménagement profond des règlements des assemblées françaises et des règles de procédures britanniques et une poursuite des réformes pour que puisse être à terme délégué « le pouvoir de l'Exécutif au Parlement dans certains domaines vitaux »⁸¹.

⁷⁷ B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 24^e ed., 2007, p. 507.

⁷⁸ D. MAUS, *Le Parlement sous la Ve République*, Paris, PUF, 1996, p. 122. Cependant, concernant l'adoption d'une proposition de résolution sur un projet ou une proposition d'acte communautaire, les débats parlementaires ont démontré que cette pratique était devenue obsolète et n'a pas été discutée.

⁷⁹ L'*European Scrutiny Committee* exerce un rôle de filtrage puisqu'elle reçoit, dans les dix jours qui suivent la transmission du projet de texte communautaire, un memorandum du Ministère compétent qui comporte le contenu du projet, son impact financier et juridique ainsi que l'énoncé des principales questions juridiques. La commission décide alors de recommander un débat devant l'une des trois commissions permanentes spécialisée, dans les questions d'environnement, d'agriculture et de transport, les questions financières et douanières ou les questions culturelles ou sanitaires.

⁸⁰ H. BARNETT, *op. cit.*, p. 720. Elle dispose pour exercer son contrôle de sept sous-commissions spécialisées dans les différents domaines des affaires européennes.

⁸¹ Proposition du Premier ministre, Gordon Brown, le 11 juillet 2007 devant la Chambre des communes, *HC Deb* 11 Juillet 2007 c1458.