
Éditorial

Damien Connil, Priscilla Jensei-Monge et Audrey de Montis

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=721>

DOI : 10.35562/recp.721

Référence électronique

Damien Connil, Priscilla Jensei-Monge et Audrey de Montis, « Éditorial », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 2 | 2026, mis en ligne le 11 septembre 2026, consulté le 14 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=721>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0



Éditorial

Damien Connil, Priscilla Jensei-Monge et Audrey de Montis

TEXTE

- 1 L'ouverture du Parlement aux citoyens est une exigence démocratique, constitutive du régime représentatif : les assemblées parlementaires délibèrent publiquement, rendent des comptes, s'exposent au regard des citoyens. Cette exigence n'a toutefois jamais été univoque. Elle se décline en une pluralité de mécanismes – publicité des séances, transparence des travaux, participation citoyenne, encadrement déontologique – dont les logiques se croisent, parfois se contredisent, et dont les effets réels restent souvent à mesurer. Ce que l'on désigne aujourd'hui sous le terme d'« ouverture » recouvre ainsi des réalités historiques, juridiques, institutionnelles et politiques distinctes, dont ce deuxième numéro de la *Revue d'étude et de culture parlementaires* entend explorer la diversité et les tensions.
- 2 Après un numéro inaugural dédié à « Étudier le Parlement » qui posait les jalons épistémologiques et méthodologiques d'un champ de recherche en pleine (re)construction, ce nouveau numéro tourne le regard vers l'extérieur : vers les citoyens, vers la société, vers toutes celles et ceux que le Parlement entend atteindre, informer, associer et, finalement, représenter. L'ouverture du Parlement est, en ce sens, une question aussi ancienne que la démocratie représentative elle-même – la publicité des débats en est une expression historique fondatrice – et aussi contemporaine que les enjeux actuels de transparence, de participation et de défiance à l'égard des institutions.
- 3 Cette ouverture, pourtant, ne va pas de soi. L'ouverture peut être subie : imposée par une exigence sociale ou politique de transparence à laquelle les assemblées parlementaires se trouvent contraintes de répondre. Elle peut aussi être recherchée, délibérément construite, lorsque le Parlement fait le choix de se rapprocher des citoyens, de solliciter leur parole, d'associer la société civile à ses travaux. Entre ces deux dynamiques, les frontières sont

poreuses. Leurs effets sont parfois inattendus, parfois ambivalents. C'est ce que ce numéro, dans la diversité de ses contributions, entend montrer.

- 4 Le dossier thématique « Un Parlement ouvert aux citoyens » rassemble des contributions qui en sondent les multiples dimensions, selon des approches disciplinaires variées et des perspectives comparées. La participation citoyenne constitue un premier axe d'analyse. Marcia Chevrier en examine les fondements juridiques et les tensions qu'elle génère avec la légitimité parlementaire, tandis qu'Emilie Moysan en offre une analyse à partir du cas belge, souvent présenté comme un modèle de renouveau démocratique. La publicité des travaux parlementaires, et notamment des commissions, fait l'objet d'une deuxième série d'études. Matthew Lombard en interroge les équilibres : entre droit à l'information des citoyens et protection de la liberté de travail des parlementaires, la transparence n'est pas innée. Paul Rebière, quant à lui, plonge dans l'histoire et reconstitue les pratiques de la commission d'enquête Stavisky en 1934, à l'articulation du secret de l'instruction et de la publicité parlementaire. La déontologie constitue un troisième axe. Jean-Éric Gicquel dresse un état des lieux des mécanismes de contrôle à l'Assemblée nationale et s'interroge sur leur efficacité. Thomas Ehrhard élargit la focale dans une perspective comparée – France, Royaume-Uni, Suède – pour mesurer les effets des réformes de transparence sur la confiance accordée au Parlement. Enfin, l'ouverture du Parlement se joue aussi dans ses rapports à la communication, aux citoyens ordinaires et aux nouvelles pratiques numériques. Claire Jérôme analyse comment les réseaux sociaux infléchissent la délibération parlementaire, avec des effets qui ne vont pas sans soulever des questions profondes sur la qualité du débat. Alice Mossuz examine, de son côté, les ressorts paradoxaux de l'ouverture à l'Assemblée nationale. À travers le prisme des assistants parlementaires chargés de gérer les interpellations citoyennes, elle met en lumière comment l'afflux de sollicitations peut produire, en retour, une forme de fermeture. Rafaël Leblanc-Pageau, Olivier Lemieux et Simon di Genova, enfin, déplacent le regard vers le Québec et étudient la manière dont les groupes d'intérêts relaient leurs positions dans le processus législatif. Ce dossier illustre l'une des ambitions premières de la *Revue* : réunir, autour d'un même objet,

des chercheurs aux formations et aux appartenances disciplinaires multiples – droit, science politique, histoire, sociologie – et associer à leurs analyses la perspective de ceux qui, fonctionnaires parlementaires ou praticiens des assemblées, connaissent le Parlement de l'intérieur et vivent le droit parlementaire, pour reprendre la célèbre formule de Marcel Prélot.

- 5 Fidèle à sa vocation, la rubrique « Vie parlementaire » offre un éclairage complémentaire sur ce dossier. Dans un entretien, Luigi Gianniti invite à s'ouvrir au temps long à partir de l'expérience parlementaire italienne, en interrogeant la capacité des assemblées à agir dans la durée face à la crise de la représentation. S'y ajoute, pour ce numéro, une chronique de vie parlementaire française et étrangère, coordonnée par Alexis Fourmont, qui suit les évolutions récentes en Allemagne, en Espagne, au Royaume-Uni, en France et en Italie.
- 6 Enfin, la rubrique « Le Parlement pour tous » s'inscrit, elle aussi, parfaitement dans la logique de ce numéro. Stéphane Bracq y propose une lecture de la série télévisée *Parlement*, qui met en scène les institutions européennes et qui donne à voir en particulier le fonctionnement du Parlement européen par le prisme de la fiction. Les assemblées parlementaires elles-mêmes contribuent à cette rubrique : le Sénat propose ainsi, pour ce numéro, des images commentées de l'hémicycle, autant d'invitations à pousser les portes de l'institution. La rubrique s'enrichit, par ailleurs, d'une chronique des thèses, dirigée par Gilles Toulemonde, qui met en lumière les travaux doctoraux récents consacrés au Parlement et soutenus en 2024 et 2025.
- 7 Ouvrir le Parlement : c'est, au fond, le projet de cette revue tout entière. Numéro après numéro, elle cherche à rendre ce Parlement visible, intelligible, discutable – à en faire un objet de curiosité autant que d'exigence démocratique. Ce deuxième numéro est un nouveau pas dans cette direction. Nous remercions chaleureusement toutes celles et ceux qui y ont contribué, chercheurs, praticiens et institutions, et invitons nos lecteurs à poursuivre avec nous cette exploration.

AUTEURS

Damien Connil

Chargé de recherche CNRS, Univ Pau & Pays Adour, Aix Marseille Univ, CNRS, DICE, IE2IA, Pau

IDREF : <https://www.idref.fr/158140087>

ORCID : <http://orcid.org/0000-0002-8316-5016>

HAL : <https://cv.archives-ouvertes.fr/damien-connil>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000370949978>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/16598050>

Priscilla Jensei-Monge

Maître de conférences en droit public à Aix-Marseille Université

IDREF : <https://www.idref.fr/180838970>

ORCID : <http://orcid.org/0000-0001-6882-5429>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000437309415>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/16985126>

Audrey de Montis

Maître de conférences en droit public à l'université de Rennes

IDREF : <https://www.idref.fr/183853512>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000446349902>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/17060110>

Participation citoyenne et légitimité parlementaire

Étude juridique d'une articulation complexe

Marcia Chevrier

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=687>

DOI : 10.35562/recp.687

Référence électronique

Marcia Chevrier, « Participation citoyenne et légitimité parlementaire », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 2 | 2026, mis en ligne le 14 septembre 2026, consulté le 14 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=687>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0

Participation citoyenne et légitimité parlementaire

Étude juridique d'une articulation complexe

Marcia Chevrier

PLAN

- I. Sortir de la confrontation
 - A. Penser le caractère subjectif des droits politiques
 - B. Ancrer la relation État-Citoyen dans le processus législatif
- II. Entrer dans la conciliation
 - A. Renforcer la réciprocité du rapport juridique
 - B. Établir un espace public institutionnalisé

TEXTE

- 1 Si le terme « tournant délibératif¹ » est mobilisé aujourd'hui, c'est en ce qu'il inclut l'ensemble des réflexions relatives à la fois à l'adaptation du régime représentatif à de nouvelles exigences, et à la mise en œuvre de mécanismes relevant de ce qui peut être parfois appelé « démocratie participative² ». Théorie républicaine du gouvernement³ ou encore « démocratie épistémique⁴ », les propositions, pourtant toujours contestées⁵ de mise en place de mécanismes de participation au sein des régimes représentatifs, se multiplient dans les productions académiques relatives à la démocratie, tout comme dans la pratique des régimes parlementaires⁶. Cet engouement, lié à une forme de redécouverte de la démocratie athénienne lue à travers le filtre non plus de la démocratie directe, mais de la démocratie participative⁷, interroge pourtant sur les possibilités de conciliation entre la participation citoyenne et le régime représentatif sur lequel se fonde la légitimité parlementaire.
- 2 L'idée même d'une articulation entre la démocratie et le système représentatif n'est pas d'une évidence si manifeste⁸. Si l'on n'hésite pas, aujourd'hui, à qualifier les régimes représentatifs de « démocraties représentatives⁹ », les acceptions initiales

envisageaient au contraire une opposition entre les deux termes. Les révolutionnaires français et américains opposaient le concours immédiat des citoyens à la loi – la démocratie –, et leur concours médiat – le gouvernement représentatif ou républicain¹⁰. Ils favorisaient le second dans des sociétés fondées sur le travail, distinctes des sociétés anciennes, et au sein desquelles les citoyens ne disposaient selon eux ni de l'éducation ni du temps nécessaire à un concours direct à la production de la loi¹¹. Il semble donc pour ces auteurs que le principe représentatif à l'origine de ce qui deviendra la légitimité parlementaire ne soit pas conciliable avec le principe participatif issu de la conception démocratique du gouvernement. Pour bien comprendre l'ampleur et les nuances de cette opposition, il convient de faire un détour par les définitions des deux termes de la discussion.

- 3 Aussi vaste que polysémique, la notion de représentation est trop extensive pour en proposer ici une définition exhaustive. L'objectif visé commande de s'en tenir à une définition relativement synthétique et s'orientant vers le sens repris dans le cadre du régime parlementaire, sans s'attarder sur les origines du terme dans la fondation de l'État moderne¹². Selon Alexander Hamilton et James Madison dans *Le Fédéraliste* (notamment n° 9 et 10), le gouvernement représentatif est celui dans lequel, au sein d'un grand État, la république se constitue en cantonnant le pouvoir des citoyens à la désignation des élus qui vont les gouverner¹³. Le but de la représentation est, par ailleurs, pour Lucien Jaume, de « concilier le consentement avec le caractère irrécusable de l'autorité, et si possible de procurer au second terme un fondement grâce au premier¹⁴ ». En ce sens, le peuple détient une fonction de légitimation du gouvernement, mais il s'en tient toutefois écarté. C'est précisément, dans ces régimes, la distance entre gouvernés et gouvernants qui permet la préservation d'une sphère privée préservée de l'intervention étatique¹⁵. Ce type de gouvernement est favorisé par les libéraux des XVIII^e et XIX^e siècles, qui y voient le meilleur régime pour préserver les libertés individuelles. Ainsi, la forme libérale met l'accent sur la liberté dite « négative¹⁶ », et assure au citoyen la non-interférence¹⁷ de l'État.

- 4 Le principe participatif, pour sa part, s'inscrit dans l'héritage du concept de démocratie auquel s'opposaient les mêmes libéraux. Il

s'agit, toujours selon l'article de James Madison, de l'exercice direct du pouvoir par les citoyens, de leur participation au gouvernement. Cette démocratie, qui trouve sa source dans les modalités du gouvernement athénien à partir de Périclès, a toutefois fait l'objet d'une conceptualisation lui donnant aujourd'hui une extension considérable, « qui se mesure au fait que la quasi-totalité des États actuels se proclament démocratiques¹⁸ ». La démocratie s'était toutefois effacée des différentes modalités d'organisation politique des sociétés depuis l'invasion romaine d'Athènes. Les auteurs de philosophie politique avaient – pour user d'une simplification – préféré les arguments de Socrate à ceux de Méléto et Anytos¹⁹, c'est-à-dire le gouvernement des lois au gouvernement du peuple. Pendant toute la période du développement du constitutionnalisme français, la représentation s'oppose alors à la démocratie ramenée à sa conception athénienne, celle de la participation directe des citoyens aux institutions et à la prise de décision²⁰.

- 5 Ce qui lie, malgré tout, la participation et la représentation est qu'en tant que principes directeurs de formes de gouvernement distinctes, tous deux concernent les rapports entre les citoyens et le pouvoir, autrement dit, entre les citoyens et l'État. La citoyenneté, qualité de l'individu citoyen, est, si l'on suit la définition fournie par Jean-Marie Denquin, depuis Aristote, « un statut juridique différentiel²¹ ». Par ce statut, l'individu se différencie des autres en ce qu'il est « susceptible d'exercer une magistrature²² ». Depuis l'émergence des droits de l'Homme, les ordres juridiques ne semblent toutefois plus considérer que « le statut crée le droit²³ », mais, à l'inverse, sont fondés sur l'idée que c'est le simple fait d'être homme qui confère un certain nombre des droits « qui distinguaient jadis le citoyen²⁴ ». S'il a pu être avancé qu'aujourd'hui « [l]e droit au statut se substitue au statut de droit²⁵ », il semble néanmoins que la citoyenneté demeure différentielle, au moins s'agissant de la participation à la vie politique nationale.
- 6 Reste donc à déterminer si les deux types de relations – légitimation par l'élection et participation active – sont conciliables dans le cadre du régime représentatif contemporain dans le cadre d'un statut unique de citoyen. Le principal problème, conséquence de l'opposition théorique entre représentation et participation, tient en ce que les mécanismes participatifs mis en œuvre dans les régimes

représentatifs contemporains apparaissent comme un facteur d'affaiblissement du Parlement. La légitimité des assemblées citoyennes ou autres consultations publiques, accrue notamment en raison d'appellations paraissant – à tort – invoquer directement le peuple souverain, semble affaiblir la légitimité d'un Parlement ne parvenant pas toujours à retranscrire dans la loi le consensus atteint par les citoyens. Les élus, contrairement au panel de citoyens tirés au sort, en ressortent affaiblis dans leur légitimité et la participation, initialement pensée comme facteur de légitimation de l'action publique, semble à l'inverse limiter plus encore la portée politique du débat parlementaire.

- 7 Aussi faut-il s'interroger sur la possibilité d'une conciliation des mécanismes participatifs avec le système représentatif permettant à la participation citoyenne de se placer en facteur de renforcement de la légitimité de la norme législative. Pour ce faire, le recours à la voie institutionnelle apparaît stérile : son ancrage dans des traditions politiques opposées mène inévitablement à une confrontation des deux modes de légitimation. Il faut donc orienter notre regard sur une autre voie. En ce sens, la théorie juridique des rapports entre le citoyen et les organes de l'État apparaît comme un chemin alternatif. Sortir du sentier des traditions institutionnelles pour emprunter celui de la théorie des rapports de droit subjectif entre l'individu et l'État permet alors d'envisager le problème sous un nouvel angle qui pourrait s'avérer fructueux en vue de cette réconciliation.
- 8 Si l'opposition donnant naissance à l'affaiblissement parlementaire tient dans le fait que l'un des termes relève des principes du républicanisme (non-domination, participation), et l'autre de la tradition libérale (non-interférence, représentation), des auteurs ont proposé des outils permettant de concilier ces deux traditions de préservation de l'autonomie politique et individuelle en passant par une voie détournée. Les travaux de l'allemand Georg Jellinek sont à ce titre particulièrement précieux. Sa théorie juridique de l'État et des statuts du citoyen²⁶, fondée sur la théorie des droits publics subjectifs, permet de penser les interactions entre ces deux entités comme des rapports juridiques relevant d'une dialectique de la reconnaissance²⁷ et rendant absolument nécessaire la conciliation des deux types d'autonomie précédemment mentionnés²⁸. La conciliation des deux traditions classiques, pensée dans le cadre de

rapports de droit, ouvre la voie à l'insertion de mécanismes de participation citoyenne sans affaiblissement de la norme législative et donc du Parlement.

- 9 En passant par l'analyse strictement juridique des rapports entre le citoyen et les organes de l'État, il est possible de replacer les mécanismes participatifs dans la chaîne des interventions concourant à l'élaboration de la norme législative. Il est alors envisageable de sortir de la relation de confrontation (I) pour entrer dans un processus de conciliation (II) entre la participation citoyenne et la légitimité parlementaire issue de la représentation.

I. Sortir de la confrontation

- 10 Avant de penser la conciliation entre la légitimité parlementaire et la participation, encore faut-il sortir de la relation de confrontation qu'entretiennent les principes représentatif et participatif. La sortie de cette confrontation éminemment politique peut être opérée par le droit. Pour cela, un détour par la théorie jellinekienne des droits publics subjectifs apparaît pertinent (A), en ce qu'elle permet de replacer les interactions du citoyen avec les institutions aux moments précis où ils interviennent dans le cadre du processus de production de cet acte complexe qu'est la loi (B).

A. Penser le caractère subjectif des droits politiques

- 11 Ce que l'on appelle ici les droits politiques sont des droits spécifiquement reconnus au citoyen. Il s'agit des droits dont l'individu dispose du fait de son inclusion au sein d'une communauté politique spécifique, et qu'il abandonne – contrairement aux droits de l'homme ou fondamentaux – dès lors qu'il ne fait plus partie de cette même communauté. Il s'agit donc d'abord des droits des citoyens, qui peuvent être distingués des droits civils, voire des droits sociaux²⁹, en ce qu'ils « consistent dans la participation à la puissance publique³⁰ ». Ils relèvent de la participation au gouvernement, à l'administration et à la justice³¹ par l'exercice de diverses facultés : le droit de vote, le droit de pétition, la participation à des jurys, etc. Ce sont donc ces droits qui nous intéressent ici, à la

fois en ce qu'ils sont propres au citoyen, et en ce que de leur exercice résultent à la fois la représentation et la participation.

- 12 La spécificité de ces droits politiques est qu'ils semblent *a priori* relever de compétences, voire de *devoirs* au sens civique, plutôt que de droits. Ainsi, si les droits fondamentaux sont reconnus comme droits subjectifs, il semble moins intuitif de classer les droits politiques dans cette catégorie. Les droits politiques sont conçus comme participation à l'État. À ce titre, en tant que citoyen, dans une démocratie directe, l'individu réunit, selon Jellinek « la double qualité d'organe partiel de la collectivité et de sujet ³² ». Il ne cesse pas pour autant, dans le cadre de la représentation, d'être organe de l'État. « Son droit seulement s'est réduit à participer à l'établissement d'un autre organe ³³ ». Le peuple étant un organe de l'État, le citoyen en est un organe partiel et participe donc par l'exercice de ses droits politiques à l'expression de la volonté de l'État, que ce soit de façon médiate ou immédiate.
- 13 Organe de l'État, donc, le citoyen-organe partiel du peuple ne semble pas être en mesure d'entrer dans un rapport juridique avec lui. Le rapport de droit est compris « comme la situation, plus ou moins complexe, dans laquelle des prétentions légitimes, appuyées sur des droits subjectifs, se font face et sont, le cas échéant, présentées au juge afin que, par application du code équilibrateur qu'est le droit objectif, celui-ci tranche entre ces prétentions ³⁴ ». Il ne peut donc être envisagé qu'entre expressions de volontés distinctes. Or, par l'exercice de ses droits politiques, le citoyen participe de la volonté étatique, et ne peut donc *a priori* opposer à l'État sa volonté propre en entrant avec lui dans un rapport de droit. Les droits politiques du citoyen ne seraient, à ce titre, pas des droits subjectifs créant un rapport de droit, mais l'expression d'une simple participation du citoyen à l'État, une compétence en somme.
- 14 Une telle distinction entérine l'incompatibilité des principes participatif et représentatif. Si la citoyenneté est uniquement statutaire – du droit objectif régulant l'intervention de l'individu dans la formation de la volonté de l'État –, ce statut est nécessairement figé. Ainsi, le citoyen d'un régime représentatif ne dispose pas des mêmes droits que le citoyen d'une démocratie participative, car il ne s'agit pas, selon la typologie des organes de l'État proposée par

Jellinek, du même type d'organe. Le citoyen du régime représentatif est l'organe partiel d'un peuple organe primaire ne s'exprimant que par les organes secondaires qui le représentent, alors que le citoyen de la démocratie participative est l'organe partiel d'un peuple organe primaire s'exprimant directement. Dans le premier cas, le citoyen est limité à une fonction d'établissement d'un organe secondaire, alors que, dans le second, il participe immédiatement à l'expression de la volonté étatique. Les deux statuts apparaissent exclusifs l'un de l'autre.

- 15 Jellinek apporte toutefois une solution à cette apparente incompatibilité en replaçant la question du lien entre citoyen et État dans le cadre d'un rapport subjectif. Il s'agit là d'un point important, car si la notion de droit subjectif doit illustrer le caractère fondamental de la liberté, elle doit aussi, pour être spécifiquement moderne, être envisagée dans son « son lien constitutif avec la domination étatique³⁵ ». Pour ancrer la citoyenneté dans la modernité juridique du traitement des rapports de l'individu avec l'État dans le cadre de rapports de droit et non seulement de domination, il convient donc de ne pas se cantonner à la question du statut objectif du citoyen, et d'intégrer à la réflexion des considérations relatives au rapport subjectif de l'individu-citoyen avec les organes étatiques. C'est là l'objet de la théorie des statuts proposée par Jellinek, conception de la citoyenneté qui, « jouant entre l'individu et l'État, anime toute la dynamique historique de formation et d'approfondissement de l'État moderne³⁶ ».

B . Ancrer la relation État-Citoyen dans le processus législatif

- 16 Dans la théorie de Jellinek, les statuts ne sont pas des éléments statiques du droit objectif, mais bien des « catégories *a priori* de la subjectivité juridique » au sens kantien³⁷. Il ne s'agit pas seulement du support de droits dits « réflexes », mais bien plutôt de véritables rapports juridiques constitués des droits subjectifs reconnus aux deux agents de la relation de droit public. L'objectif de cette théorie, point culminant de la théorie de l'État de Jellinek selon Olivier Jouanjan, est de montrer comment les rapports entre État et individu forment un système (des droits publics subjectifs³⁸) dans la

corporation étatique³⁹. Quatre statuts possibles de la personnalité sont alors envisagés : deux relations d'exclusion réciproque des intérêts et deux relations de coopération, « congruence » des intérêts⁴⁰.

- 17 Les deux statuts d'exclusion réciproques sont le statut passif, d'une part, qui n'en est pour ainsi dire pas un puisqu'il « exprime la relation de subordination pure et simple de l'individu à l'État : l'individu est nié (pur objet de domination) et l'État affirmé (sujet de la domination)⁴¹ » ; et le statut négatif, d'autre part, qui « est au contraire la relation dans laquelle l'individu est affirmé et l'État nié⁴² », en somme la sphère privée reconnue comme sphère « libre d'État » (*staatsfrei*) au sein de laquelle l'État n'intervient pas.
- 18 Outre ces deux statuts, il en existe deux autres au sein desquels on trouve une congruence des intérêts étatiques et individuels. Le premier, le statut positif, consiste en la revendication par l'individu de services positifs de l'État, rendus dans l'intérêt des individus, et le second, le statut actif, est la relation dans laquelle « [l'] État se procure, d'après un ordre légal déterminé, les volontés individuelles appelées à pourvoir à ses fonctions⁴³ ». Dans ce dernier cadre, on retrouve la majeure partie des « droits politiques » précédemment mentionnés, non plus en tant que leur exercice est celui de la compétence d'un organe de l'État, mais en tant que l'individu est « admis à l'action » du droit qui lui est reconnu de participer aux fonctions de l'État⁴⁴. Par ce biais, la relation entre le citoyen et l'État est repensée dans le cadre d'un rapport de droit, ce qui fait sortir les deux agents de la relation du simple rapport de domination et permet alors de penser des rapports de droit différenciés en fonction des droits de participation reconnus au citoyen en tant qu'individu, autrement dit de penser les droits politiques dans un rapport de droit subjectif – des *droits politiques subjectifs*.
- 19 Une fois le citoyen replacé dans un rapport de droit avec l'État et ses organes, il convient encore, pour envisager son rapport avec le Parlement, de bien situer l'activité de ce dernier. L'activité législative servira ici d'exemple, car c'est dans ce cadre qu'a émergé la majeure partie des tentatives de mise en place de mécanismes de participation au niveau national au sein du régime parlementaire.

- 20 À ce titre, il faut envisager l'acte législatif comme un acte juridique complexe et en décomposer les opérations. Selon Hauriou, la loi est une « opération à procédure ⁴⁵ » contenant la proposition, le vote, l'acceptation par les citoyens (opération électorale) et l'adhésion d'une des deux chambres à l'œuvre de l'autre et du chef de l'État à l'œuvre des chambres, le tout n'étant « ramené à l'acte final de la confection de la loi que par l'unité d'une procédure parlementaire ⁴⁶ ». Ainsi, pour cet auteur, trois pouvoirs publics politiques coexistent : le pouvoir exécutif, le pouvoir délibératif et le pouvoir de suffrage. Les deux premiers sont des pouvoirs de décision, le troisième un pouvoir d'assentiment s'exprimant, selon les régimes, par l'élection de représentants (gouvernement représentatif) ou par le référendum, le plébiscite ou les jurys criminels et civils (gouvernement direct ou semi-direct) ⁴⁷. Se retrouvent ici les droits politiques subjectifs de participation à la puissance publique, ainsi que la distinction classique entre les droits propres au gouvernement représentatif et ceux afférents au gouvernement démocratique.
- 21 L'isolation opérée par Hauriou, dans le processus législatif, d'une phase de délibération au sein de l'acte à procédure permet de penser une diversification de l'intervention citoyenne dans le processus de confection de la loi, y compris dans un cadre représentatif. En l'état actuel des choses, le citoyen du régime représentatif, et donc du régime parlementaire, participe à l'élaboration de la loi au moment d'y donner son assentiment, c'est-à-dire par l'opération électorale. Il se trouve ainsi dans un statut « actif », au sens de Jellinek, assez limité dans sa relation avec l'État. La conception de la loi comme acte juridique complexe permet néanmoins d'introduire également une participation citoyenne en diversifiant les rapports de droit entre le citoyen et l'État au sein même du processus législatif d'un régime représentatif par l'inclusion du citoyen dans la phase délibérative de la procédure.
- 22 La réconciliation partielle d'Hauriou et de Jellinek permet ainsi de sortir de l'opposition qui paraissait irréductible entre la participation citoyenne et le régime parlementaire, par l'inclusion de droits politiques subjectifs que le citoyen peut être admis à exercer au sein de la délibération législative.

II. Entrer dans la conciliation

- 23 C'est seulement à la condition de dépasser cette confrontation, par les moyens précédemment exposés, qu'il devient possible d'envisager l'insertion de mécanismes participatifs – tels que les assemblées ou autres conventions citoyennes – au sein d'un gouvernement représentatif. Une fois réalisé ce mouvement d'abstraction, encore faut-il s'assurer que la participation ne se limite pas à un nouveau processus de légitimation de la représentation. Le renforcement juridique de la réciprocité du rapport entre le Parlement et les citoyens est à ce titre nécessaire (A), et peut se réaliser par l'institutionnalisation d'un espace public propice à ce type de mécanismes (B).

A. Renforcer la réciprocité du rapport juridique

- 24 La question du renforcement de la réciprocité du rapport juridique entre État et citoyen rejoint la question de la légitimité. Si la nature juridique de cette question peut à juste titre être interrogée, il revient toutefois au droit constitutionnel d'en « expliciter la structure ⁴⁸ ». L'État a « intérêt à reconnaître des droits subjectifs aux individus qui auront d'autant plus d'intérêt à reconnaître la valeur du droit positif de l'État ⁴⁹ ». C'est l'enjeu de la « dialectique de la reconnaissance » qui pose elle-même la question de la structure de légitimité du droit. Dans sa théorie de l'État, au sein de laquelle s'insère, pour y culminer, la théorie des statuts, « Jellinek prend le parti de la doctrine de la “reconnaissance” contre la théorie (jheringienne) de la “contrainte” : ce n'est pas la contrainte ou la menace de son emploi qui justifient l'obligatorité du droit, mais la reconnaissance par l'opinion, la société civile du caractère obligatoire de la norme ⁵⁰ ».
- 25 En cela, il semble possible de rapprocher Hauriou et Jellinek. L'idée d'une phase de vérification de l'adhésion des citoyens au droit dans la théorie institutionnaliste du premier paraît trouver un écho dans la dialectique de la reconnaissance du second. S'il est impossible de faire de Jellinek un « penseur de l'institution », on peut, « plus modestement », « repérer dans son œuvre des fragments d'une

théorie de l'institutionnalisation du pouvoir⁵¹ ». La présente recherche propose en ce sens, par la jonction de ces deux pensées, de fournir un début de réponse à la problématique de la conciliation des mécanismes de participation avec le régime représentatif.

- 26 Le système juridique se trouve pris dans une « diversité et contradiction d'intérêts et de représentations, [dans un] système de forces et de contreforces⁵² ». La question de l'alliance entre le régime parlementaire et la participation rejoint alors celle de la pertinence et, le cas échéant, des moyens d'institutionnalisation de ce système. Cela revient au lien fait, en outre, par Olivier Jouanjan entre la doctrine de la reconnaissance et l'intérêt de Jellinek pour les mutations informelles du droit⁵³. La théorie des « forces créatrices du droit », des conditions sociales du changement juridique, « ne se conçoit que dans le cadre d'une conception du fondement de validité du droit reposant sur la reconnaissance⁵⁴ », et semble se retrouver en partie dans la doctrine des statuts qui permet précisément d'en garantir la réciprocité.
- 27 Le système représentatif suppose également la reconnaissance ou l'adhésion – suivant l'auteur envisagé. Si l'adhésion se fait par l'élection dans le cadre du processus législatif, selon Hauriou, le caractère dialectique de la reconnaissance dans la pensée de Jellinek permet de l'envisager à différents moments du processus, du fait de l'affirmation de son caractère réciproque dans les rapports de droit. Toujours selon Olivier Jouanjan, Jellinek « donne une sophistication particulière à la pensée libérale en tant que les statuts, qui ne sont pas des cases statiques, mais décrivent la logique d'une véritable dynamique juridique et historique, en tant qu'ils sont entre eux dans des rapports de complémentarité expliquant la dialectique de la reconnaissance, cette pensée aide à sortir de l'alternative trop pauvre entre liberté négative des Modernes et liberté républicaine des Anciens⁵⁵ ». Il serait possible d'ajouter : entre représentation et participation. Le statut actif n'aurait aucun fondement sans la garantie que son support, la personne, soit « un homme garanti dans la "jouissance de son indépendance privée" » explique le même auteur en citant Jellinek, tout en affirmant la validité de la réciproque⁵⁶.
- 28 La diversité des statuts implique – à la condition qu'ils soient effectivement diversifiés – la réciprocité de la reconnaissance et

forme dans leur articulation une structure de légitimation du droit positif pouvant inclure la société civile, l'opinion, dans le processus législatif, y compris au sein d'un gouvernement représentatif – c'est-à-dire en déjouant également le risque, lié à la participation, d'une intégration de l'individu dans l'État qui mène à la totalisation. Ceci à la condition que cette société civile (c'est-à-dire les citoyens comme individus auxquels l'État reconnaît cette qualité par l'admission d'un statut actif) intervienne toutefois dans la phase délibérative de cet acte complexe qu'est la loi. La délibération est alors prise en charge conjointement avec le Parlement sans diminuer sa légitimité, mais, au contraire, en renforçant celle du droit produit en proportion du renforcement de la réciprocité de la reconnaissance de l'État et du citoyen dans leurs nouveaux rapports de droit.

- 29 Sont ainsi réconciliées liberté des Anciens et des Modernes, positive et négative. Il est alors permis de penser la participation citoyenne au sein du régime parlementaire. Une attention particulière doit, néanmoins, encore se porter sur les processus permettant cette conciliation afin d'assurer la réciprocité de la reconnaissance, et pour éviter de limiter ce rapport de droit nouveau à une tentative de renforcement unilatéral de la légitimité de l'action du Parlement. De telles précautions visent à éviter les déconvenues qu'ont connues les participants à la Convention citoyenne sur le climat en France, qui ont vu leurs espoirs de participation à la décision publique déçus par une moindre prise en compte de leur participation à la délibération. La solution préconisée ne peut alors être envisagée que par la mise en œuvre des mécanismes de participation citoyenne à l'activité parlementaire dans le cadre d'une institutionnalisation claire de l'espace public.

B. Établir un espace public institutionnalisé

- 30 Ce cadre institutionnel doit alors correspondre aux attentes citoyennes comme aux exigences mentionnées d'une possible alliance des mécanismes participatifs avec ceux issus du parlementarisme. En d'autres termes, il convient de clarifier l'espace ouvert à la participation dans le processus d'élaboration de la loi. Deux points doivent ici retenir l'attention : la nécessité de penser la

délibération, et celle de concevoir une délibération législative véritablement *conjointe* et excluant la participation citoyenne à la prise de décision.

- 31 Le risque de l'association de mécanismes de participation dans un régime parlementaire, et plus largement représentatif, est souvent présenté comme la possibilité d'une dérive vers la démocratie d'opinion, pouvant elle-même dévier vers des formes de populisme ou de démagogie, le risque, en somme, d'un ordre au sein duquel *veritas non auctoritas facit legem*⁵⁷ – aussi relative que puisse être cette *vérité*. Ce risque se concrétise si la participation est mise en œuvre sans réflexion relative à la structuration de l'espace public. L'idée se retrouve dans les théories dites de la démocratie délibérative, inspirées des travaux de Jürgen Habermas. L'objet de l'espace public, selon cet auteur, est que les discussions opèrent « la transposition de la *voluntas* en une *ratio* qui, résultat de la concurrence, au sein du public, des arguments privés, doit s'imposer comme un consensus à propos de ce qui représenterait une nécessité du point de vue de l'intérêt général⁵⁸ ». Pour structurer cet espace public dont l'objet doit être de permettre ces discussions, la société civile s'organise en constituant des « groupements volontaires hors de la sphère de l'État et de l'économie qui vont, pour ne citer que quelques exemples, des églises, des associations et des cercles culturels, en passant par des médias indépendants, des associations sportives⁵⁹ » etc. L'idée de la démocratie délibérative est de transposer ce modèle de l'espace public structuré aux institutions politiques. Ainsi, selon Joshua Cohen, « la notion de démocratie délibérative s'enracine dans l'idéal intuitif d'une association démocratique au sein de laquelle la justification des termes et des conditions de l'association procède d'une argumentation et d'un raisonnement public de citoyens égaux » qui envisagent la recherche de résolution des problèmes communs « à travers un raisonnement public, et considèrent leurs institutions de base légitimes dans la mesure où elles établissent un cadre favorable à une délibération publique⁶⁰ ».
- 32 Ainsi, toute tentative d'établissement d'un consensus passe par une forme de culture de la discussion et du compromis instaurée d'abord dans l'espace public en dehors des institutions. Il a été récemment écrit en ce sens que, la « culture allemande du compromis » n'a rien

de « naturel », mais repose au contraire sur « l'existence d'espaces de concertation dans la société, associations et partenaires sociaux, par exemple ⁶¹ ». Pour s'acculturer au compromis et à la discussion que présuppose l'institutionnalisation d'espaces de participation politique, il faudrait à ce titre s'atteler « à la consolidation du tissu social ⁶² ». Cette tradition de la structuration du débat public en Allemagne, héritée des efforts de sensibilisation postérieurs à la Seconde Guerre mondiale, apparaît nécessaire pour éviter la dérive de la participation vers la démocratie d'opinion en ce que la participation au processus délibératif de l'élaboration des normes présuppose une certaine culture du débat et du compromis.

- 33 Il est sans aucun doute difficile de mettre en place des mécanismes de participation au sein d'un régime représentatif qui dépassent le simple procédé de légitimation de la décision. Or, si cette légitimation, par le processus dialectique de la reconnaissance, est, selon les arguments précédemment avancés, l'un des effets de la participation correctement articulée à la culture parlementaire, un tel effet, s'il devait être unilatéral, enraierait la dialectique de la reconnaissance et ne pourrait satisfaire la demande citoyenne d'une inclusion accrue dans les processus normatifs.
- 34 Ce n'est qu'une fois assuré de ne pas verser dans l'unilatéralité qu'il est possible de réfléchir à la potentielle institutionnalisation de mécanismes de participation au travail parlementaire. Les tentatives de ce type ont suscité des déceptions en France, comme l'illustrent le Grand débat national ou les conventions citoyennes. Cela ne doit néanmoins pas empêcher d'investir les processus participatifs comme potentiels palliatifs de l'actuelle crise dite « de la représentation ». Certains États disposent de mécanismes avancés de participation institutionnalisés, comme c'est le cas, par exemple de l'Irlande, ou encore de la Belgique, où a été consacrée la permanence de l'Assemblée citoyenne pour le climat siégeant aux côtés des instances politiques représentatives bruxelloises ⁶³. L'exercice n'est donc pas impossible, mais il suppose une véritable réflexion juridique, constitutionnelle, autour des possibilités d'institutionnalisation et d'articulation des procédures avec les rapports juridiques existants au sein des régimes parlementaires.

NOTES

- 1 L. Blondiaux et B. Manin (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021.
- 2 L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.
- 3 Ph. Pettit, *Républicanisme. Une théorie de la liberté et du gouvernement*, trad. J.-F. Spitz, Paris, Gallimard, 2004.
- 4 H. Landemore, *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2012.
- 5 M. Loisel et N. Rio, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Paris, Textuel, 2024.
- 6 Il suffit de prendre l'exemple, fondateur, des conventions citoyennes irlandaises précédant systématiquement les référendums (notamment ceux visant la révision de la Constitution) depuis 2012 sans pour autant avoir été codifiées dans le texte de 1937.
- 7 M. Sissoko, « Une nouvelle “tradition de la démocratie grecque” ? », *Jus Politicum*, 2023, n° 29, p. 241-260, URL <https://www.juspoliticum.com/articles/Une-nouvelle-tradition-de-la-democratie-grecque> [consulté le 1^{er} juillet 2026].
- 8 Voir sur ce point B. Daugeron, « La démocratie représentative : une contradiction ? », *Droit, politique et littérature. Mélanges en l'honneur du Professeur Yves Guchet*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 35-66.
- 9 B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p. 305.
- 10 E.-J. Sieyes, « Dire sur la question du veto royal », dans E.-J. Sieyes, *Écrits politiques, choix et présentation R. Zapperi*, Paris, Édition des archives contemporaines, 1985, p. 236 ; pour un exemple américain de la même idée, voir J. Madison, « The Same Subject Continued » [*Le Fédéraliste*, n° 10, 1787], dans A. Hamilton, J. Jay et J. Madison, *The Federalist*, Indianapolis (IN), The Gideon Edition, 2001, p. 42-49, où il oppose la démocratie à la République, c'est-à-dire pour lui au gouvernement représentatif.
- 11 *Ibid.*

- 12 Voir sur ce point L. Jaume, *Hobbes et l'État représentatif moderne*, Paris, PUF, 1986.
- 13 A. Hamilton, « The Utility of the Union as a Safeguard against Domestic Faction and Insurrection », dans A. Hamilton, J. Jay and J. Madison, *The Federalist*, op. cit., p. 37-41 et J. Madison, « The Same Subject Continued », op. cit., p. 42-49.
- 14 L. Jaume, « Représentation », dans Ph. Raynaud et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la philosophie politique*, Paris, PUF, 1998, p. 559.
- 15 Voir notamment J. S. Mill, *De la liberté* (1859), trad. Ch. Dupont-White, Paris, Guillaumin, 1860.
- 16 I. Berlin, *Éloge de la liberté*, trad. J. Carnaud et J. Lahana, Paris, Calmann-Lévy, 1988.
- 17 Ph. Pettit, *Républicanisme. Une théorie de la liberté et du gouvernement*, op. cit.
- 18 J.-F. Kervégan, « Démocratie », dans Ph. Raynaud et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, PUF, 1996, p. 127.
- 19 « Et, alors que les chefs politiques me menaçaient de dénonciation et de prise de corps, j'estimais, moi, que je devais courir des risques en me rangeant du côté de la loi et de la justice plutôt que de me ranger, par crainte de la prison ou de la mort, de votre côté à vous qui vouliez commettre une action injuste ». Platon, *Apologie de Socrate*, trad. L. Brisson, prés. A. Macé, Paris, Flammarion, 2017, p. 80-81.
- 20 J.-F. Kervégan, « Démocratie », dans Ph. Raynaud et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, op. cit., p. 127.
- 21 J.-M. Denquin, « Citoyenneté », dans D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 198.
- 22 *Ibid.* Nous soulignons.
- 23 *Ibid.*, p. 199.
- 24 *Ibid.*
- 25 *Ibid.*
- 26 G. Jellinek, *L'État moderne et son droit, Deuxième partie : Théorie juridique de l'État*, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2005, p. 50 et s.
- 27 O. Jouanjan, « Les droits publics subjectifs et la dialectique de la reconnaissance : Georg Jellinek et la construction juridique de l'État

moderne », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, n° 46, 2014, p. 51-62, URL : <https://journals.openedition.org/allemande/1255> [consulté le 1^{er} juillet 2026].

28 O. Jouanjan, « Droits publics subjectifs et citoyenneté dans l'œuvre de Georg Jellinek », dans O. Beaud, C. Colliot-Thélène et J.-F. Kervégan (dir.), *Droits subjectifs et citoyenneté*, Paris, Classiques Garnier, 2019, p. 50-74.

29 T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950, p. 10.

30 P. Rossi, *Cours de droit constitutionnel* (1867), Paris, Dalloz, 2012, p. 11.

31 A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Librairie de la société du Recueil général des lois et des arrêts et du Journal du Palais, L. Larose 1896, p. 375.

32 G. Jellinek, *L'État moderne et son droit, Deuxième partie : Théorie juridique de l'État*, op. cit., p. 278.

33 *Ibid.*, p. 279.

34 O. Jouanjan, « Les droits publics subjectifs et la dialectique de la reconnaissance : Georg Jellinek et la construction juridique de l'État moderne », op. cit., § 2.

35 J.-F. Kervégan, « Droits subjectifs et modernité », dans O. Beaud, C. Colliot-Thélène et J.-F. Kervégan, (dir.), op. cit., p. 95.

36 O. Jouanjan, « Droits publics subjectifs et citoyenneté dans l'œuvre de Georg Jellinek », op. cit., p. 50.

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*, p. 58.

39 Sur la nature corporative de l'État chez Jellinek, voir *L'État moderne et son droit, Deuxième partie : Théorie juridique de l'État*, op. cit., p. 37. « Étant donné que l'État est un, le peuple, envisagé comme sujet, forme une corporation [*Genossenschaft*], c'est-à-dire que tous les individus qui le composent sont attachés les uns aux autres en tant qu'associés de l'État, ils sont membres de l'État ».

40 O. Jouanjan, « Droits publics subjectifs et citoyenneté dans l'œuvre de Georg Jellinek », op. cit., p. 58.

41 O. Jouanjan, « Les droits publics subjectifs et la dialectique de la reconnaissance : Georg Jellinek et la construction juridique de l'État moderne », op. cit., § 23.

42 *Ibid.*

43 G. Jellinek, *L'État moderne et son droit, Deuxième partie : Théorie juridique de l'État*, *op. cit.*, p. 54-55.

44 O. Jouanjan, « Droits publics subjectifs et citoyenneté dans l'œuvre de Georg Jellinek », *op. cit.*, p. 65. Il est possible de remplacer le terme admis, dans la traduction, par « autorisé » ou « habilité ». Voir sur ce point et sur la distinction entre *Organ* et *Organträger* dans la pensée de Jellinek, O. Beaud, « Un angle mort de la pensée de Jellinek, sa théorie de l'institutionnalisation de l'État », dans E. Djordjevic, S. Tortorella et M. Unger (dir.), *Les Équivoques de l'institution. Normes, individu et pouvoir*, Paris, Classiques Garnier, 2021, p. 295, p. 90 et s.

45 M. Hauriou, *Principes de droit public* [1910], Paris, Dalloz, 2010, p. 167.

46 *Ibid.*, p. 162 et s.

47 M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel* Paris, Dalloz, 1929, p. 547.

48 O. Jouanjan, « Les droits publics subjectifs et la dialectique de la reconnaissance : Georg Jellinek et la construction juridique de l'État moderne », *op. cit.*, § 29.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*, § 28.

51 O. Beaud, « Un angle mort de la pensée de Jellinek, sa théorie de l'institutionnalisation de l'État », *op. cit.*, p. 276.

52 O. Jouanjan, « Le problème du changement constitutionnel informel et ses perspectives théoriques dans l'œuvre de Georg Jellinek », dans A. Viala (dir.), *La Constitution et le temps*, Actes du V^e séminaire franco-japonais de droit public, Lyon, L'Hermès, 2003, p. 202.

53 O. Jouanjan, « Les droits publics subjectifs et la dialectique de la reconnaissance : Georg Jellinek et la construction juridique de l'État moderne », *op. cit.*, § 28.

54 *Ibid.*

55 O. Jouanjan, « Droits publics subjectifs et citoyenneté dans l'œuvre de Georg Jellinek », *op. cit.*, p. 73.

56 *Ibid.*

57 J. Habermas, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, trad. Marc B. de Launay, Paris, Payot,

1993, p. 92. Le renversement de la maxime hobbesienne classique ici (originellement : *auctoritas non veritas facit legem*) démontre une volonté d'appuyer sa démonstration sur une formule rhétorique forte de la part de Habermas.

58 *Ibid.*, souligné dans le texte, p. 93.

59 *Ibid.*, Préface à l'édition de 1990, p. XXXI-XXXII.

60 J. Cohen, « Deliberation and Democratic Legitimacy », dans A. Hamlin and Ph. Pettit, *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, New York, Blackwell, 1989, cité dans J. Habermas, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeois*, op. cit., p. XXVI.

61 C. Dieter Classen et A. Gaillet, « La “culture allemande du compromis”. À propos d'une référence récurrente dans le débat français », *JP Blog*, 24 novembre 2025, URL : <https://blog.juspoliticum.com/2025/11/24/la-culture-allemande-du-compromis-a-propos-dune-reference-recurrente-dans-le-debat-francais-par-claus-dieter-classen-et-aurore-gaillet/> [consulté le 15 décembre 2025].

62 *Ibid.*

63 M. Sissoko-Noblot, « La convention citoyenne pour le climat bruxelloise : reflet des pratiques vertueuses de la démocratie participative », *JP Blog*, 14 décembre 2022, URL : <https://blog.juspoliticum.com/2022/12/14/la-convention-citoyenne-pour-le-climat-bruxelloise-reflet-des-pratiques-vertueuses-de-la-democratie-participative-par-marie-sissoko-noblot/> [consulté le 13 décembre 2025].

RÉSUMÉS

Français

Historiquement opposées, la représentation et la démocratie participative paraissent incompatibles en régime parlementaire : la participation citoyenne serait intrinsèquement un facteur d'affaiblissement de la légitimité du Parlement. Il est ici proposé de sortir de cette confrontation par le droit, en passant par la conciliation de la théorie des statuts, aboutissement de la théorie des droits publics subjectifs chez Jellinek. En repensant le citoyen comme sujet de droit en même temps qu'organe de l'État, et en renforçant la réciprocité de reconnaissance État-citoyens, la participation peut s'intégrer à la délibération législative sans diminuer la

légitimité parlementaire, à la condition d'institutionnaliser un espace public structuré et propice au compromis.

English

Historically at opposition, representative democracy and more participatory democracy appear incompatible within a parliamentary system: citizen participation is seen as intrinsically undermining the legitimacy of Parliament. This paper proposes a way out of this conflict using the theory of status, the culmination of Jellinek's theory of subjective public rights. By rethinking the citizen as both a legal subject and an organ of the State, and by strengthening the reciprocity of recognition between State and citizens, participation can be integrated into legislative deliberation without diminishing parliamentary legitimacy, provided that a structured public space conducive to compromise is institutionalized.

INDEX

Mots-clés

représentation, démocratie participative, légitimité parlementaire, citoyenneté, droits publics subjectifs (Jellinek), acte complexe (Hauriou), démocratie délibérative (Habermas)

Keywords

representation, participatory democracy, parliamentary legitimacy, citizenship, subjective public rights (Jellinek), complex act (Hauriou), deliberative democracy (Habermas)

AUTEUR

Marcia Chevrier

Docteure en droit public, Enseignante-chercheuse contractuelle en droit public,
Lab-LEX UR7480, Université Bretagne Sud
IDREF : <https://www.idref.fr/233457526>

La participation citoyenne en Belgique : un modèle de renouveau démocratique ?

Emilie Moysan

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=520>

DOI : 10.35562/recp.520

Référence électronique

Emilie Moysan, « La participation citoyenne en Belgique : un modèle de renouveau démocratique ? », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 2 | 2026, mis en ligne le 14 septembre 2026, consulté le 14 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=520>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0



La participation citoyenne en Belgique : un modèle de renouveau démocratique ?

Emilie Moysan

PLAN

- I. La place fragile occupée par les dispositifs de participation citoyenne en Belgique
 - A. Un droit de pétition largement diffusé
 - B. La généralisation des commissions délibératives mixtes
- II. Une consolidation insatisfaisante des dispositifs de participation parlementaire citoyenne
- III. Quelles perspectives en France ?

TEXTE

- 1 Puisant ses origines dans les années 1960, à un moment où les mécanismes de représentation électorale ont commencé à être questionnés voire remis en cause¹, le concept de participation citoyenne, qui désigne les mécanismes par lesquels les citoyens prennent part à la décision publique², est désormais bien circonscrit.
- 2 En témoigne notamment la base de données *Deliberative democracy*³ de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui recense douze modèles de processus délibératifs qu'elle regroupe en quatre catégories⁴ : ceux qui recueillent des recommandations éclairées des citoyens sur des questions d'intérêt public (comme les assemblées, conventions citoyennes ou jurys de citoyens), ceux qui recueillent auprès des citoyens leur opinion sur des questions d'intérêt public (comme les sondages et enquêtes délibératives), ceux qui recueillent l'évaluation éclairée de propositions soumises au vote (comme les référendums d'initiative citoyenne) et, enfin, ceux qui mettent en place des organes représentatifs délibératifs permanents (comme les observatoires de la ville).
- 3 Au-delà de cette taxinomie, il faut surtout relever que l'OCDE encourage la participation des citoyens en tant qu'élément essentiel

d'un « gouvernement ouvert »⁵, reconnu comme tel par les dispositions 8 et 9 de la recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert de 2017⁶; ce dernier devant favoriser la transparence et la diffusion des informations publiques (*open data*), mais aussi la participation et la collaboration des acteurs publics et privés à la définition et la conduite des politiques publiques⁷. Il s'agit au fond de rechercher une « nouvelle méthode de décision publique »⁸. Pour cela, l'OCDE propose, d'une part, de créer des structures permanentes ou régulières de délibération, d'autre part, de poser des obligations pour les autorités publiques d'organiser des processus délibératifs et, enfin, d'adopter des règles permettant aux citoyens de convoquer une instance délibérative pour examiner une question précise⁹.

- 4 Cette grille de lecture donnée par l'OCDE trouve, dans le système politique et juridique français, de nombreuses illustrations. Certaines peuvent être observées dans la Constitution de 1958. On pense notamment à l'article 11 permettant d'adopter un projet de loi par référendum, mais aussi à l'article 72-1 qui prévoit la consultation des électeurs pour la création d'une collectivité à statut particulier, aux articles 72-4 et 73 prévoyant des consultations des électeurs pour des évolutions statutaires des collectivités d'outre-mer ou encore à l'article 89 portant sur la révision de la Constitution par référendum. La Constitution renvoie également à la Charte de l'environnement, qui pose le principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement¹⁰. On observe surtout que de plus en plus de lois tendent à renforcer le recours à la participation dans la prise de décision publique, notamment locale. C'est le cas de la loi du 6 février 1992 qui insérait dans le code des communes un chapitre sur la participation des habitants à la vie locale¹¹. La loi du 25 juin 1999 créait, quant à elle, des conseils de développement des intercommunalités pouvant être consultés sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays (c'est-à-dire d'un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale)¹². La loi relative aux libertés et responsabilités locales posera en 2004 que « les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-

ci¹³ ». Plus récemment, la loi du 7 août 2015 crée des conseils de développement, consultés sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale¹⁴. On peut également citer le droit de pétition, qui trouve aujourd'hui sa source dans les règlements des assemblées parlementaires, dont le cadre juridique a connu une rénovation, notamment après la crise des Gilets jaunes, d'une part, par une dématérialisation à l'Assemblée nationale en 2020 et au Sénat en 2021, et, d'autre part, par un assouplissement des conditions posées par les règlements des assemblées. Désormais, toute personne majeure, résidant en France, peut déposer ou signer une pétition sur tout sujet d'intérêt public, en excluant certains thèmes, comme les révisions constitutionnelles ou les propos diffamatoires ; sachant que, sur la forme, les pétitions doivent simplement être rédigées en français, de manière intelligible¹⁵.

- 5 À cela s'ajoutent d'autres consultations, telles que le grand débat national, les espaces participatifs en ligne organisés par le Sénat¹⁶ ou encore les budgets participatifs au sein des collectivités territoriales¹⁷. Il importe enfin de relever l'existence d'un centre interministériel de la participation citoyenne qui a été créé en 2019, d'une mission visant à faire de la participation citoyenne une modalité d'action pérenne du gouvernement qui a été confiée au président du Conseil économique, social et environnemental en 2021 ou bien encore d'une plateforme citoyenne visant à associer les citoyens à la définition des thèmes de certains rapports de la Cour des comptes.
- 6 Cette stratification de dispositifs destinés à associer plus étroitement les citoyens à la prise de décision publique ne doit toutefois pas faire illusion¹⁸. Au-delà de leur nombre, qui en soi, interroge sur l'efficacité de ces instruments, on ne peut que relever le faible nombre de suites données aux consultations menées. Il suffit à cet égard de songer aux quelques propositions des travaux de la Convention citoyenne sur le climat ayant abouti à une disposition législative¹⁹. Finalement, les procédés mis en œuvre en France, qu'ils soient institutionnalisés ou non, se présentent comme un moyen de légitimer l'action des représentants plutôt que

d'associer véritablement les citoyens au processus de prise de décision²⁰. Plus encore, alors même que les commissions d'enquête et missions d'information des assemblées parlementaires recourent aux consultations citoyennes pour nourrir leurs travaux²¹, la participation citoyenne est globalement absente du processus législatif qui est, en France, d'essence représentative.

- 7 Traditionnellement, la Belgique est présentée comme un « contre-modèle », un laboratoire pour la démocratie participative. S'ils traduisent une forte volonté politique de renouveler les modes d'élaboration de la décision politique, en faisant une place aux citoyens (I), les dispositifs mis en place en Belgique, qui sont en cours de consolidation, soulèvent en réalité des questions, nombreuses et fondamentales (II) qui nous permettent d'éclairer les perspectives qui s'offrent en France (III).

I. La place fragile occupée par les dispositifs de participation citoyenne en Belgique

- 8 Présentée comme un État dans lequel « les décisions sont prises de facto par les partis politiques plutôt que par les institutions formellement établies²² », la Belgique fait paradoxalement figure de laboratoire avancé de participation citoyenne.
- 9 Historiquement, la démarche consistant à associer les citoyens à la prise de décision publique puise ses origines dans les assemblées citoyennes de la communauté germanophone, dans les années 1990, avec des initiatives institutionnalisées, mais aussi informelles²³, avant la mise en place d'un « G1000 » en 2011, consistant à rassembler 1 000 citoyens tirés au sort pour formuler des recommandations à destination des représentants politiques²⁴. Il faut également mentionner un décret de 2019 qui organise un dialogue permanent entre le conseil citoyen (instance permanente qui détermine les thèmes présentés et débattus en assemblée citoyenne), des assemblées citoyennes (convoquées ponctuellement et délibérant sur un sujet en vue d'émettre des recommandations) et un secrétariat

permanent (soutien administratif et organisationnel des deux autres organes²⁵).

- 10 La participation des citoyens dans la prise de décision publique en Belgique s'inscrit dans un mouvement général d'ouverture des Parlements au public, dans un but de transparence. Par exemple, les séances de commissions parlementaires du Parlement bruxellois sont ouvertes au public et donnent lieu à une diffusion en direct²⁶. Ce mouvement, qui avait atteint un point culminant avec l'inscription, en 1999, dans la Constitution du principe de la consultation populaire locale, qui avait ensuite été élargi aux régions en 2014²⁷, est entretenu par le personnel politique lui-même. Ainsi, en 2020, un accord de gouvernement pose que le fonctionnement démocratique doit être « modernisé dans le sens d'une simplification et d'une ouverture à de nouvelles formes de participation²⁸ ». Il en va de même du côté des parlementaires. La Commission du Renouveau démocratique et de la Citoyenneté du Sénat a également proposé, en 2021, « l'association directe des citoyens au processus d'élaboration des lois en leur octroyant un droit d'initiative législative et en leur permettant d'amender les lois, décrets et ordonnances qui sont proposées dans les Parlements. Mais aussi un renfort du droit de pétition avec la création d'un portail unique à l'échelle du pays. Ou encore la mise en place d'une assemblée citoyenne au Sénat pour notamment préparer les prochaines réformes de l'État avec les citoyens. Sans oublier la création de budgets participatifs à tous les niveaux de pouvoir, en ce compris supra-locaux, pour encourager les projets citoyens²⁹ ». Quant aux citoyens belges, un sondage commandé par la RTBF en 2022 montre que près de 20 % des Belges estiment qu'une assemblée citoyenne serait un moyen efficace pour diriger le pays³⁰.
- 11 Pour autant, cette multiplication d'initiatives, qui n'est pas sans rappeler le processus qui peut être établi en France, ne doit pas nous leurrer. Tous ne sont pas efficaces, ni utiles³¹. Mais surtout, il apparaît que la participation citoyenne en Belgique repose principalement sur deux mécanismes que sont le droit de pétition (A) et, surtout, les commissions délibératives mixtes (B).

A. Un droit de pétition largement diffusé

- 12 Le droit de pétition est l'« outil le plus répandu pour la participation des citoyens et des parties prenantes au Parlement ³² » puisqu'il existe au niveau fédéral, au sein du Parlement de la région bruxelloise, du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, du Parlement flamand et du Parlement wallon.
- 13 En outre, il apparaît que le droit de pétition repose sur un même mécanisme, inspiré de l'article 28 de la Constitution fédérale belge, qui affirme que « chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif ». Le principe est ainsi le même au Parlement de la région bruxelloise ³³, à celui de la Fédération Wallonie-Bruxelles ³⁴ et devant les Parlements flamand ³⁵ et wallon ³⁶.
- 14 Concrètement, une lettre (envoyée par voie postale ou déposée en ligne) doit être adressée au président du Parlement en faisant état du sujet de la pétition qui doit entrer dans le champ de compétence du Parlement ; sachant que le dépôt des pétitions est facilité par des outils électroniques garantissant l'identification de son auteur. Une commission parlementaire instruit la pétition et l'auteur est entendu, soit à la demande de la commission, soit à sa demande ³⁷. Cette dernière possibilité est ainsi offerte par le Règlement du Parlement wallon, qui pose que « si la pétition est signée par au moins mille signataires âgés de seize ans accomplis [...] et qu'elle formule une question concrète à propos d'un sujet relevant d'une compétence exercée par la Région et qui n'est pas en contradiction avec les droits de l'homme et les libertés fondamentales [...], l'auteur de la pétition ou tout autre signataire désigné à cette fin a le droit d'être entendu par la commission ³⁸ ». Il est à noter que, devant le Parlement flamand, l'audition est obligatoire lorsqu'une pétition parvient à rassembler 15 000 signatures de citoyens flamands ; il faut 25 000 signatures pour la Chambre des représentants ³⁹. Quant aux suites données aux pétitions, plusieurs règlements posent le droit pour leur(s) auteur(s) d'obtenir une réponse du Parlement. C'est en particulier le cas du Parlement wallon, où « la commission établit un

rapport dans un délai de deux mois qui peut être prolongé une fois par la Conférence des présidents. Ce rapport reproduit le texte de la pétition, fait état des travaux de la commission et mentionne la réponse apportée »⁴⁰.

- 15 Si d'un point de vue purement théorique, le droit de pétition a souvent été présenté comme un « hochet »⁴¹, consistant dans le « dépôt d'un papier rapidement noyé dans le dédale de la procédure »⁴², le droit de pétition, qui connaît un regain en France⁴³, constitue en Belgique une réponse efficace à la crise de confiance envers le personnel politique. Ainsi, comme le relèvent M. Reuchamps et A.-M. Sautter, « l'analyse des travaux parlementaires et des entretiens révèle l'inquiétude des élues et des élus vis-à-vis de la méfiance grandissante à leur égard, d'où leur soutien à des modèles mixtes, afin de diminuer le fossé qui s'est creusé »⁴⁴.
- 16 Pour autant, cette présentation des incidences du droit de pétition ne doit pas faire illusion. On peut relever que « les ministres et responsables de parti [restent] au cœur du processus de décision publique aux différents niveaux de pouvoir du pays [...]. Le cœur de la décision publique doit demeurer, selon eux, du ressort des professionnels de la politique qui tirent leur légitimité des urnes. Face à la méfiance croissante des citoyens qu'ils reconnaissent et regrettent durant l'entretien, les décideurs publics expliquent que la centralité des représentants élus ne doit pas être remise en cause. Au contraire, selon eux, elle devrait être revalorisée, car elle constitue un dispositif essentiel pour faire face à la complexité croissante de l'action publique »⁴⁵. C'est sans doute la raison pour laquelle, plus récemment, un nouveau procédé a été mis en place, les commissions délibératives mixtes.

B. La généralisation des commissions délibératives mixtes

- 17 Présentées comme une « première mondiale »⁴⁶, les commissions délibératives du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement francophone bruxellois, qui ont été créées en 2019, sont composées d'un quart de députés du Parlement et de trois quarts de citoyennes et citoyens tirés au sort pour élaborer des recommandations sur une thématique spécifique⁴⁷.

- 18 Concrètement, elles visent à associer des députés et des citoyens tirés au sort pour émettre des propositions qui seront soumises au vote des membres de la commission parlementaire concernée par la thématique retenue⁴⁸. La validité des suggestions citoyennes est appréciée par le Bureau élargi de l'assemblée. Une suggestion citoyenne valide doit être soutenue par au moins cent personnes âgées de seize ans qui remplissent trois conditions : la formulation ou le sujet de la suggestion citoyenne n'est manifestement pas offensant, grossier ou contraire aux libertés et droits fondamentaux ; la suggestion citoyenne vise une compétence de la Commission communautaire française ; la suggestion citoyenne n'est pas formulée comme une ou plusieurs questions fermées adressées à la commission délibérative, mais plutôt comme un mandat en vue de débattre à propos d'une problématique générale⁴⁹. Une fois jugées valides, les pétitions sont publiées sur une plateforme internet⁵⁰ pour être soumises à une souscription en vue de recueillir au moins mille signatures.
- 19 À partir de l'atteinte de ce seuil, une commission mixte composée des députés de la commission permanente comptant parmi ses attributions le sujet débattu et de trente-six citoyens tirés au sort se réunit. Ces derniers doivent remplir les conditions suivantes : être inscrits sur les registres de la population, avoir au moins seize ans, ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale, ne pas exercer certains mandats électifs et ne pas se trouver en situation de conflit d'intérêts ; sachant que la participation y est facultative. En cas de refus, un autre citoyen sera tiré au sort.
- 20 Pour faciliter le travail des membres des commissions mixtes, un comité d'accompagnement, créé pour chaque commission délibérative, est composé de chercheurs et de praticiens de la participation citoyenne, de chercheurs et de praticiens spécialistes du sujet traité par la commission délibérative et de membres des services parlementaires. Dans le même sens, il faut souligner que les commissions sont dotées d'un budget visant à couvrir les frais engagés par les citoyens tirés au sort⁵¹.
- 21 Ces commissions mixtes peuvent donner lieu à la production d'un rapport qui reprend les recommandations votées, mais aussi au dépôt d'un projet d'ordonnance ou de décret, à l'interpellation d'un ministre

ou encore à une demande de résolution au Gouvernement. Dans un délai de six mois, les suites données font l'objet d'un rapport de suivi de la commission permanente ayant participé aux travaux de la commission délibérative qui est présenté en séance par la commission permanente ayant participé aux travaux de la commission délibérative. La date de cette séance publique est communiquée aux citoyens participants qui sont alors invités à s'exprimer à cette occasion.

- 22 La mise en place de ces commissions délibératives mixtes a inspiré le Parlement fédéral⁵². Une consultation en ligne, intitulée *Un pays pour demain*, a ainsi montré que les sondés rejetaient en majorité l'idée d'opter pour une seule logique décisionnelle avec un seul acteur, mais souhaitaient plutôt combiner plusieurs acteurs, dont les citoyens⁵³. Cela explique pourquoi, en mars 2023⁵⁴ puis en avril 2024⁵⁵, ont été votées et promulguées deux lois établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes organisées à l'initiative de la Chambre des représentants et à l'initiative du Sénat.
- 23 Toutefois, là encore, on peut observer que les commissions mixtes ne parviennent pas en Belgique à apporter une réponse totalement pertinente aux « rapports de force entre les groupes politiques et sociaux » qui jalonnent la société belge. Pis encore, il apparaît que, depuis leur mise en place, plus que jamais, « les décideurs publics contemporains sont dans une position de légitimation de la démocratie représentative dans sa version la plus traditionnelle, et donc peu enclins à se lancer dans des réformes en profondeur, malgré quelques discours en faveur de certaines innovations démocratiques⁵⁶ ».
- 24 En fin de compte, si la Belgique a sans conteste amplifié ses mécanismes de participation citoyenne, l'expérience montre que la « position des élus est ambiguë face aux évolutions des régimes politiques occidentaux, entre méfiance et usage stratégique des dispositifs de démocratie participative⁵⁷ ». Pour autant, convaincue de la nécessité de répondre à la crise démocratique en passant « d'une démocratie libérale ou représentative vers un modèle où le citoyen est amené à prendre part au processus politique en dehors des échéances électorales à travers divers dispositifs participatifs⁵⁸ »,

la Belgique a engagé un processus de consolidation des dispositifs de participation parlementaire citoyenne qui, en l'état, peine à convaincre.

II. Une consolidation insatisfaisante des dispositifs de participation parlementaire citoyenne

- 25 Pour lever l'ambiguïté qui caractérise les mécanismes de participation citoyenne en Belgique, entre des « parlementaires qui accompagnent positivement ces évolutions et, à l'inverse, d'autres élus qui réaffirment des positions plus élitistes et ne semblent ni souhaiter ni même connaître le développement de ces initiatives ⁵⁹ » et à la critique persistante tenant à la faible incidence de ces procédés participatifs sur les décisions publiques ⁶⁰, les pouvoirs publics belges ont engagé des réflexions techniques visant à consolider les dispositifs de participation parlementaire citoyenne.
- 26 Tout d'abord, il est envisagé de créer un « congé de citoyenneté ⁶¹ », à l'image de celui dont peuvent bénéficier les citoyens siégeant en jury d'assises ⁶². Ce congé permettrait la tenue des commissions en semaine et non plus le week-end.
- 27 Ensuite, il est envisagé de modifier la portée juridique du vote des citoyens au sein de la commission, actuellement purement consultatif. Confier un pouvoir décisionnaire à des citoyens soulève à nouveaux frais la question de l'interdiction du mandat impératif qui conduit obligatoirement, dans un système représentatif, les élus à se prononcer eux-mêmes sur une modification de l'ordre juridique ; outre que cela conduirait à des modifications constitutionnelles, cela interroge aussi sur la légitimité démocratique de décisions qui seraient prises par des citoyens non élus ⁶³.
- 28 Dans une telle configuration, on peut se demander, avec S. Parsa et M. Uyttendaele, si nous ne sommes pas face à des « gadgets institutionnels ⁶⁴ » et si, au fond, ce mouvement de réforme est bien sincère. Il s'agit là d'un enjeu fort pour l'avenir des processus participatifs, d'autant que les citoyens restent insuffisamment informés de l'existence des consultations engagées, qu'ils s'en

désintéressent sur le fond, voire qu'ils ne s'estiment pas légitimes à y participer, en particulier si les termes choisis se révèlent techniques⁶⁵.

- 29 Puisque « les décideurs publics contemporains sont dans une position de légitimation de la démocratie représentative dans sa version la plus traditionnelle, et donc peu enclins à se lancer dans des réformes en profondeur, malgré quelques discours en faveur de certaines innovations démocratiques⁶⁶ » et que le personnel politique prend de plus en plus conscience du « rôle de la socialisation (normes partagées quant à la centralité de la représentation électorale) et de l'intérêt (les décideurs sont les gagnants de la représentation) comme facteurs explicatifs du soutien au régime démocratique contemporain⁶⁷ », on comprend pourquoi les pouvoirs publics belges n'ont pas encore concrétisé la consolidation des dispositifs de participation citoyenne. Cette latence observée en Belgique vaut également en France, où les débats se situent davantage dans une sphère politique.

III. Quelles perspectives en France ?

- 30 Les procédés participatifs renvoient à une tradition politique qui, en France, est largement ancrée, depuis la Révolution française, dans une démocratie parlementaire, raison pour laquelle il paraît à certains que c'est plus vraisemblablement « dans la relance attendue des procédures référendaires que réside aujourd'hui l'espoir d'un véritable mécanisme de participation citoyenne semi-directe, voire directe⁶⁸ ».
- 31 À l'image de ce qui se fait en Belgique⁶⁹, la France s'est engagée dans la mise en place d'un « gouvernement ouvert » et cherche à mettre en œuvre « une meilleure version de la démocratie : plus ouverte, plus inclusive, avec les citoyens au centre » ; l'objectif étant de renforcer « l'importance de la confiance entre les gouvernements et les citoyens. Celle de l'accès à l'information et aux données ouvertes. Celle de donner l'espace nécessaire aux citoyens et à la société civile pour s'organiser et aider⁷⁰ ».

- 32 Tout indique que cet objectif donne lieu à plusieurs propositions d'évolutions, dont la plus récente tient dans la publication, en mars 2024, du 4^e *Plan d'action national pour un gouvernement ouvert*⁷¹ qui doit se traduire par la réalisation d'un état des lieux des démarches de participation et d'innovation démocratique, la formation des agents publics aux méthodes et outils de l'intelligence collective ou, encore, au développement et la massification des consultations citoyennes.
- 33 Dans cette configuration, à droit constitutionnel constant, réservant l'initiative des lois au Premier ministre et aux parlementaires, l'on peut s'interroger sur le renforcement de la portée des pétitions au niveau national afin qu'elles ne soient plus seulement « un instrument étranger à la fixation des règles du jeu politique⁷² ». Toutefois, même si à l'Assemblée nationale, une pétition qui dépasse 500 000 signatures (de pétitionnaires issus de 30 départements différents) peut donner lieu à un débat en séance publique sur proposition du président de commission ou d'un président de groupe, l'audition de l'auteur est facultative⁷³.
- 34 On regrettera toutefois que le dépassement de certains seuils ne conduise pas à un examen systématique de la pétition par les parlementaires, à la différence de la Belgique, dont on a vu qu'il existe un droit à être auditionné et un droit d'obtenir une réponse du Parlement. Par ailleurs, ne sont pas examinées les pétitions qui, d'une part, portent sur un même objet que les travaux législatifs, les travaux de contrôle ou un débat inscrit à l'ordre du jour ou, d'autre part, ayant le même objet qu'une pétition sur laquelle la Conférence des présidents a statué au cours des deux dernières années⁷⁴. Si les réformes du début des années 2020 ont pu conduire les pétitions à déboucher parfois sur des travaux de contrôle parlementaire, elles demeurent de portée finalement relativement faible⁷⁵. Cela a des incidences concrètes. On pense, par exemple, à la pétition contre la loi du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur (dite loi Duplomb), qui a recueilli deux millions de signatures et qui a été examinée par la Commission des affaires économiques en novembre 2025⁷⁶. Toutefois, elle n'a pu être inscrite à l'ordre du jour de la séance publique qu'à l'initiative de la Conférence des présidents⁷⁷, sans qu'aucun vote ne puisse en tout état de cause être organisé.

- 35 Ensuite, de manière prospective, la France pourrait envisager l'institutionnalisation de commissions délibératives mixtes, composées de parlementaires et de citoyens tirés au sort pour délibérer sur une question politique et formuler des recommandations. D'une part, assis sur un tirage au sort, ce mode de sélection renouerait avec un principe ancien, au cœur de la démocratie athénienne, fondé sur un idéal égalitaire de rotation des charges et le rejet de la professionnalisation du politique⁷⁸. Toutefois, la participation demeurant facultative, le système de tirage au sort peut nécessiter un correctif pour éviter une représentation par les catégories socioprofessionnelles les plus favorisées ou les plus investies politiquement (par la fixation de quota par exemple). D'autre part, cette assemblée devrait être un véritable espace de dialogue et non un outil permettant de recueillir les avis du panel. En ce sens, des experts de la matière discutée et des modérateurs pour faciliter le dialogue devraient être désignés. Par ailleurs, à l'image de ce qui se fait pour les commissions délibératives mixtes belges, si les mandataires politiques ne sont pas tenus de mettre en œuvre les avis issus de leurs travaux, ils devraient (ou sont) tenus d'en débattre et de justifier une décision de ne pas suivre la voie ainsi préconisée. Rien ne s'oppose à l'introduction d'un tel dispositif dans le Règlement des assemblées, ni même à celui de commissions délibératives mixtes par lesquels des parlementaires d'une commission inviteraient des citoyens tirés au sort à réfléchir sur des thèmes relevant de la compétence de celle-ci et qui auraient recueilli un certain nombre de signatures. Là encore, à l'image de ce qui se fait en Belgique, il pourrait être intéressant que les propositions de recommandations, soumises au vote consultatif secret des citoyens puis au vote public et décisionnel des parlementaires, soient suivies d'un rapport, faisant état d'une motivation circonstanciée sur les suites données.
- 36 Dans toutes ces hypothèses, comme dans le cadre plus large des réflexions en cours sur le développement du gouvernement ouvert, il ne faut pas perdre de vue que l'essor de la démocratie participative peut se heurter à des résistances. Au-delà du fait que les élus « ont été socialisés au sein des institutions et ont donc développé un attachement fort à leur fonction, en particulier au niveau parlementaire⁷⁹ », une partie de la doctrine s'accorde pour affirmer que « la participation devient un "trophée politique" disputé

au sein même des institutions par des entrepreneurs concurrents. *In fine*, le cadrage institutionnel de la participation est domestiqué par le pouvoir exécutif et les réformateurs managériaux, qui la privent d'un pilotage indépendant et potentiellement gênant⁸⁰ ». C'est pourquoi tout cela implique la mise en place d'une gouvernance collective dans laquelle les citoyens et les élus interagissent sur un pied d'égalité pour façonner les décisions politiques. À un moment où la France a décidé de faire du gouvernement ouvert « une brique importante de son modèle démocratique⁸¹ », ce qui suppose d'engager une réflexion sur la capacité des citoyens à s'engager dans une participation effective à la construction des politiques publiques, l'expérience conduite en Belgique doit pouvoir nous servir à évaluer la capacité de notre système juridique et politique à mieux articuler démocratie représentative et participation citoyenne.

NOTES

- 1 Voir par exemple, P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2010.
- 2 C. Morio, « Droit de la participation », dans G. Petit et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, 2^e édition, GIS Démocratie et Participation. URL : <https://www.dicopart.fr/droit-de-la-participation-2022> [consulté le 16 décembre 2025].
- 3 OECD Deliberative Democracy Data, *Airtable*, URL : <https://airtable.com/appP4czQlAU1My2M3/shrX048tmQLl8yzdc/tblrttW98WGpdnX3Y/viwx5ZutDDGdDMEep> [consulté le 8 janvier 2026]
- 4 OCDE, *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques. La vague délibérative*, [synthèse], 2020, URL : https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2020/06/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_11aa2baf/OCDE-Participation-citoyenne-innovante-et-nouvelles-institutions-d%C3%A9mocratiques-2020.pdf [consulté le 8 janvier 2026].
- 5 OECD, *Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2022, DOI : [10.1787/f765caf6-en](https://doi.org/10.1787/f765caf6-en) [consulté le 10 novembre 2025], p. 3.

- 6 OCDE, *Recommandation sur le gouvernement ouvert*, 2017, GOV/PGC 53, URL : <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/359/359.fr.pdf> [consulté le 12 novembre 2025].
- 7 I. Bouhadana et W. Gilles, « L'open government, transfiguration de notions anciennes ou émergence d'un nouveau concept juridique ? », *Revue Lamy Droit de l'immatériel*, n° 105, 2014, p. 100.
- 8 A. Jestin, « Les conventions citoyennes. Un dispositif instrumentalisé, mais non institutionnalisé », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 138, 2024, p. 467-480, DOI : [10.3917/rfdc.138.0467](https://doi.org/10.3917/rfdc.138.0467).
- 9 OCDE, *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques*, 2020, p. 36. URL : https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2020/06/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_11aa2baf/OCDE-Participation-citoyenne-innovante-et-nouvelles-institutions-d%C3%A9mocratiques-2020.pdf [consulté le 8 janvier 2026].
- 10 Article 7 de la Charte de l'environnement du 1^{er} mars 2005. Voir également l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.
- 11 Article 21 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.
- 12 Article 25 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
- 13 Article 122 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
- 14 Article 88 de la loi n° 015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
- 15 Voir les pages dédiées. URL : https://petitions.assemblee-nationale.fr/pages/aide_conditions_petitions ; https://petitions.senat.fr/pages/petition_recevabilite?format=html&locale=fr [consulté le 8 janvier 2026].
- 16 « Consultations citoyennes », *Sénat*, URL : <https://www.senat.fr/le-senat-et-vous/participer-aux-consultations/consultations-citoyennes.html> [consulté le 8 janvier 2026].

- 17 E. Moysan et L. Gourbier, « Participation citoyenne et budgets locaux », *Gestion et finances publiques*, n° 6, 2022, p. 25-29, DOI : [10.3166/gfp.2022.6.004](https://doi.org/10.3166/gfp.2022.6.004).
- 18 Voir par exemple, M. Loisel et N. Rio, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Paris, Textuel, 2024.
- 19 Voir la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.
- 20 M. Fatin-Rouge Stefanini, « Démocratie représentative et participation citoyenne : le cas de la France », *La Rivista di Gruppo di Pisa/Quaderno, Democrazie rappresentative e forme di partecipazione, Fascicolo speciale monografico*, n° 9, 2025, p. 29-47.
- 21 « Consultations citoyennes », *Data Assemblée nationale*, URL : <https://data.assemblee-nationale.fr/autres/consultations-citoyennes> [consulté le 10 janvier 2026].
- 22 V. Lefebvre, « La démocratie face aux “crises” globales : la Belgique entre unité et division », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 34-35, n° 2619-2620, 2024, p. 5-123, URL : <https://shs.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2024-34?lang=fr> [consulté le 15 juillet 2026].
- 23 Voir par exemple, la loi du 10 avril 1995 complétant la nouvelle loi communale par des dispositions relatives à la consultation populaire communale, *Moniteur belge*, 21 avril 1995, p. 10314-10315. Pour de plus amples précisions, voir C. Niessen et M. Reuchamps, « Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2426, 2019, p. 5-38.
- 24 Voir par exemple, M. Reuchamps et *al.*, « Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 19-20, n° 2344-2345, 2017, p. 5-104, DOI : [10.3917/cris.2344.0005](https://doi.org/10.3917/cris.2344.0005).
- 25 Direction de l'initiative parlementaire et des délégations du Sénat, « Les mécanismes de participation et de délibération citoyennes », Sénat, LC n° 314, 2023, p. 21. URL : <https://www.senat.fr/lc/lc314/lc314.html> [consulté le 10 janvier 2026].
- 26 Article 135 du Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, tel que modifié le 13 décembre 2019.
- 27 T. Gaudin et *al.*, « Consultation populaire et référendum en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2390-2391, 2018, p. 40-56 et « Les

consultations populaires communales en Wallonie », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2392-2393, 2018, p. 5-70.

28 « Accord de gouvernement », 30 septembre 2020, p. 82. URL : https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf [consulté le 16 décembre 2025].

29 F. Tahar et al., *La nécessité de moderniser notre système démocratique par une participation accrue des citoyens dans la prise de décisions*, [rapport], Commission du Renouveau démocratique et de la Citoyenneté, 18 juin 2021, p. 7. URL : https://www.senate.be/informatieverslagen/7-117/Senat_rapport_participation_accrue_des_citoyens-2021.pdf [consulté le 16 décembre 2026].

30 Jean-François Noulet, « Sondage RTBF/La Libre “Bye-Bye, la démocratie ?” : un Belge sur quatre donnerait le pouvoir à un leader unique », RTBF, URL : <https://www.rtbef.be/article/bye-bye-la-democratie-les-resultats-du-grand-sondage-rtbfla-libre-11100798> [consulté le 16 décembre 2026].

31 M. Reuchamps et A.-M. Sautter, « La parlementarisation de la démocratie délibérative : pourquoi est-ce que les élu·es institutionnalisent la participation citoyenne au sein de leur Parlement ? », *Participations*, n° 34, 2022, p. 237-260.

32 « L'initiative de l'OCDE pour renforcer la démocratie. Rapport de suivi – évaluer les progrès accomplis et tracer la voie pour aller de l'avant », OCDE, 2024, p. 197. URL : https://www.oecd.org/fr/publications/l-initiative-de-l-ocde-pour-renforcer-la-democratie_9a32d7d6-fr.html [consulté le 16 décembre 2025].

33 Article 91.1 du Règlement du Parlement francophone bruxellois.

34 Article 85 du Règlement du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

35 Article 101 du Règlement du Parlement flamand.

36 Articles 127 et 128 du Règlement du Parlement wallon.

37 J. Clarenne et al., « Les outils délibératifs auprès des Parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2517-2518, 2021, p. 5-60.

38 Article 127.6 du Règlement du Parlement wallon.

- 39 Loi du 2 mai 2019 relative aux pétitions adressées à la Chambre des représentants, URL : https://dekamer.mijnopinie.belgium.be/pages/loi_2_mai_2019 [consulté le 16 décembre 2025].
- 40 Article 127.6 du Règlement du Parlement wallon.
- 41 J. Perrier, *Du droit de pétition aux Chambres*, tèse Paris, 1900, p. 116.
- 42 J. Barthélemy, *Précis de droit public* [1937], Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2006, p. 287.
- 43 É. Buge et M. Mugnier, « Du droit de pétition à l'initiative citoyenne. La rénovation du droit de pétition au Parlement français », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 138, 2024, p. 439-466, DOI : [10.3917/rfdc.138.0439](https://doi.org/10.3917/rfdc.138.0439).
- 44 M. Reuchamps et A.-M. Sautter, « La parlementarisation de la démocratie délibérative : pourquoi est-ce que les élu-es institutionnalisent la participation citoyenne au sein de leur Parlement ? », *op. cit.*, p. 253.
- 45 N. Schiffino et al., « Les gouvernants face aux transformations de la démocratie. Le point de vue des ministres et des présidents de parti », *Gouvernement et action publique*, n° 2, 2019, p. 73.
- 46 J. Vrydagh et al., « Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2492, 2021, p. 7.
- 47 Article 42 ter § 2 du Règlement du Parlement francophone bruxellois.
- 48 M. Victor, *Les commissions délibératives bruxelloises : institutionnalisation d'un mécanisme délibératif au sein du Parlement*, mémoire, UCLouvain, 2022, p. 77, URL : <https://www.futuregenerations.be/fr/inspirez-vous/les-commissions-deliberatives-bruxelloises-institutionnalisation-dun-mecanisme> [consulté le 15 juillet 2026].
- 49 Article 42 ter § 2 du Règlement du Parlement francophone bruxellois.
- 50 Democratie Brussels, URL : <https://democratie.brussels/> [consulté le 15 juillet 2026].
- 51 C'est le cas notamment des frais de garde des enfants entre 0 et 12 ans. Par ailleurs, un défraiement d'environ 80 euros pour chaque participant est prévu.
- 52 C. Sägerser, « L'année politique 2023 au niveau fédéral », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2621, 2024, p. 5-51.

- 53 *Un pays pour demain* [rapport], février 2023, p. 47. URL : https://www.unpayspourdemain.be/download_file/Rapport_un_pays_pour_demain_portrait.pdf [consulté le 8 janvier 2026].
- 54 Loi du 2 mars 2023 établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative de la Chambre des représentants, *Moniteur belge*, 3 avril 2023, p. 35826.
- 55 Loi du 9 avril 2024 établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative du Sénat, *Moniteur belge*, 3 juin 2024, p. 69698.
- 56 N. Schiffino et al., « Les gouvernants face aux transformations de la démocratie », *op. cit.*, p. 77.
- 57 V. Jacquet et al., « Union sacrée ou union forcée ? Les parlementaires belges face à l'impératif délibératif », *Participations*, n° 13, 2015, p. 174, DOI : [10.3917/parti.013.0171](https://doi.org/10.3917/parti.013.0171).
- 58 *Ibid.*
- 59 *Ibid.*
- 60 J.-B. Pilet et al., « Écouter la voix du citoyen : du mouvement participatif à l'isoloir. Étude sur les mécanismes de démocratie participative en Belgique : pratiques, enjeux et perspectives », Chambre des représentants, 2023, URL : <https://www.datocms-assets.com/53388/1684940223-itsme-ulb-vub-etude-sur-les-mecanismes-de-democratie-participative-jan-2023.pdf> [consulté le 8 janvier 2026].
- 61 Voir par exemple les entretiens menés par A. Herinckx, *Commissions délibératives et dialogue citoyen permanent : une place pour le citoyen dans la délibération parlementaire ?*, mémoire, UCLouvain, 2021.
- 62 Voir pour la France, les articles R. 139 à R. 146 du Code de procédure pénale.
- 63 J. Clarenne et al., « Les outils délibératifs auprès des Parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge », *op. cit.*, p. 5-60.
- 64 S. Parsa et M. Uyttendaele, « Les institutions belges après la crise du Covid-19 : un modèle démocratique à réinventer » dans S. Parsa et M. Uyttendaele (dir.), *La pandémie de Covid-19 face au droit. Analyse et perspective d'une crise et de ses lendemains*, Limal, Anthemis, 2022, p. 546.

- 65 I. Bouhadana et W. Gilles, « De l'esprit des gouvernements ouverts », *Revue Internationale Des Gouvernements Ouverts*, n° 4, 2017, p. 1-22, URL : <https://ojs.imodev.org/?journal=RIGO&page=article&op=view&path%5B%5D=187> [consulté le 15 juillet 2026].
- 66 N. Schiffino et al., « Les gouvernants face aux transformations de la démocratie », *op. cit.*, p. 77.
- 67 *Ibid.*
- 68 N. Stirn, « Le nouvel élan participatif de la Convention citoyenne pour le climat et ses répercussions sur la procédure de révision de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 127, 2021, p. 147-173, DOI : [10.3917/rfdc.127.0147](https://doi.org/10.3917/rfdc.127.0147).
- 69 T. Gaudin et al., « Consultation populaire et référendum en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 25-26, n° 2390-2391, 2018, p. 5-62, DOI : [10.3917/cris.2390.0005](https://doi.org/10.3917/cris.2390.0005).
- 70 E. Macron, « Déclaration sur le Partenariat pour un gouvernement ouvert », Paris, 24 septembre 2020.
- 71 Le plan d'action national 2024-2026 pour un gouvernement ouvert, *Direction interministérielle de la transformation publique*, URL : <https://www.modernisation.gouv.fr/publications/le-plan-daction-national-2024-2026-pour-un-gouvernement-ouvert> [consulté le 15 décembre 2025].
- 72 J.-P. Dionnet, « La contribution de la pétition à l'évolution politique dans l'histoire contemporaine : évocation d'une difficile intégration », *Droits*, n° 37, 2003, p. 173-190, DOI : [10.3917/droit.037.0173](https://doi.org/10.3917/droit.037.0173).
- 73 Article 148 du Règlement de l'Assemblée nationale.
- 74 É. Buge et M. Mugnier, « Du droit de pétition à l'initiative citoyenne. La rénovation du droit de pétition au Parlement français », *op. cit.*, p. 464.
- 75 *Ibid.*
- 76 H. Laporte et A. Trouvé, *Rapport*, Doc. AN n° 2069, 10 novembre 2025.
- 77 Initialement prévu le 7 janvier, ce débat a été reporté en février 2026.
- 78 J. Vrydagh et al., « Les mini-publics en Belgique (2001-2018) : expériences de panels citoyens délibératifs », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 32-33, n° 2477-2478, 2020, p. 5-72, DOI : [10.3917/cris.2477.0005](https://doi.org/10.3917/cris.2477.0005).
- 79 M. Reuchamps et A.-M. Sautter, « La parlementarisation de la démocratie délibérative : Pourquoi est-ce que les élu·es institutionnalisent

la participation citoyenne au sein de leur Parlement ? », *op. cit.*, p. 241.

80 G. Gourgues et A. Mazeaud, « Une “participation d’État” sous contrôle. La neutralisation décisionnelle des dispositifs participatifs en France », *Revue française de science politique*, vol. 72, n° 5, 2022, p. 781-804.

81 *Plan d’action national pour la France 2024-2026 – Partenariat pour un gouvernement ouvert*, Ministère chargé du Renouveau démocratique, porte-parolat du gouvernement, URL https://www.modernisation.gouv.fr/files/2024-03/Plan_Action_National_2024_2026_0.pdf [consulté le 10 décembre 2025].

RÉSUMÉS

Français

La Belgique est fréquemment présentée comme un État favorisant la mise en place de processus faisant participer les citoyens à l’élaboration de la décision publique. Les initiatives ont d’abord émergé au niveau fédéré dans les assemblées citoyennes de la communauté germanophone et les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, avant d’être déployées au niveau fédéral. S’ils traduisent une volonté politique et parlementaire de renouveler la décision politique, ces dispositifs soulèvent des questions nombreuses et fondamentales et interrogent sur leur éventuelle transposition dans le système juridique français.

English

Belgium is frequently presented as a state that promotes processes involving citizens in public decision-making. These initiatives first emerged at the federated level in the citizens’ assemblies of the German-speaking community and the deliberative committees between parliamentarians and citizens within the Parliament of the Brussels-Capital Region, before being deployed at the federal level. While they reflect a political and parliamentary will to renew political decision-making, these mechanisms raise numerous fundamental questions and raise concerns about their potential transposition into the French legal system.

INDEX

Mots-clés

participation citoyenne, décision publique, pétition, gouvernement ouvert, démocratie délibérative

Keywords

citizen participation, public decision-making, petitions, open government, deliberative democracy

AUTEUR

Emilie Moysan

Maître de conférences HDR, Laboratoire Themis-Um, Le Mans Université

IDREF : <https://www.idref.fr/188244883>

ORCID : <http://orcid.org/0000-0003-0688-468X>

ISNI : <http://www.isni.org/00000000458454363>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/16998051>

L'épreuve du silence

Entre le secret de l'instruction et la publicité
parlementaire : pratiques de la commission d'enquête
Stavisky (1934)

Paul Rebière

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=701>

DOI : 10.35562/recp.701

Référence électronique

Paul Rebière, « L'épreuve du silence », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 2 | 2026, mis en ligne le 14 septembre 2026, consulté le 14 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=701>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0



L'épreuve du silence

Entre le secret de l'instruction et la publicité
parlementaire : pratiques de la commission d'enquête
Stavisky (1934)

Paul Rebière

PLAN

- I. Le huis clos ou le silence réglementaire
- II. Les documents confidentiels de la commission
- III. La frontière judiciaire : l'intermédiaire impossible
- IV. Le secret de l'enquête
- V. Pourquoi « indiscréter » ? Les usages politiques de la fuite

TEXTE

- 1 L'actualité récente des commissions d'enquête parlementaires rappelle combien l'investigation parlementaire demeure un espace de forte visibilité politique : auditions filmées, comptes rendus publiés, circulation numérique des séquences et controverses autour des rapports entretiennent aujourd'hui encore la tension entre enquête, publicité et usage politique de la parole. La commission d'enquête sur la neutralité, le fonctionnement et le financement de l'audiovisuel public, créée le 28 octobre 2025 et dont le rapport a été adopté le 27 avril 2026, en offre un exemple significatif. Cela invite à revenir sur une histoire plus ancienne de l'enquête parlementaire, avant que les règles contemporaines de publicité, de durée et de pouvoirs d'investigation ne soient stabilisées.
- 2 Longtemps mobilisées comme simples gisements documentaires, les commissions d'enquête parlementaires¹ ont rarement été appréhendées pour leur fonctionnement propre – ce « travail obscur des commissions » dont le député Marcel Sembat relevait déjà l'opacité en 1914². Dans l'historiographie, pourtant abondante depuis les années 1970, de l'affaire Stavisky, la commission présidée par Henri Guernut demeure le plus souvent reléguée à l'arrière-plan,

quand elle n'est pas ramenée à ses rapports, qualifiés d'« interminables » par l'historien Paul Jankowski³.

- 3 L'affaire Stavisky naît de l'effondrement du Crédit municipal de Bayonne, mont-de-piété public dont Alexandre Stavisky détourne le fonctionnement en émettant frauduleusement des bons de caisse adossés à des gages fictifs ou surévalués. Révélée à la fin de décembre 1933, l'escroquerie prend rapidement une dimension politique. Elle met en cause le député-maire radical-socialiste Joseph Garat, élu du parti dominant la majorité néo-cartelliste issue des élections de 1932, éclabousse des responsables ministériels, administratifs, judiciaires et médiatiques, et alimente le soupçon d'un système de protections au cœur de la République. Après la mort de Stavisky, retrouvé à Chamonix le 8 janvier 1934 dans des circonstances aussitôt contestées, l'affaire bascule en crise de confiance. Dans un climat de mobilisation antiparlementaire, elle conduit successivement à la démission de Camille Chautemps, aux émeutes du 6 février 1934, qui précipitent la chute du Gouvernement Daladier, puis à la formation du cabinet de « concentration » de Gaston Doumergue – que les socialistes dénoncent comme un gouvernement né de l'émeute, au motif qu'il remet en cause la majorité parlementaire vainqueur des dernières élections législatives. C'est dans ce contexte que la Chambre crée, le 16 février 1934, une commission d'enquête chargée de rechercher les responsabilités politiques et administratives encourues depuis l'origine des affaires Stavisky. Votée à l'unanimité, moins les communistes, présidée par le radical-socialiste Henri Guernut et composée de quarante-quatre députés issus des différents groupes, elle s'inscrit à la fois dans une logique d'apaisement politique et dans une exigence de clarification publique.

- 4 Dans cette conjoncture, la question de la publicité devient, en elle-même, un enjeu politique. L'affaire apparaît, pour reprendre la formule de Jean Garrigues, comme le « scandale de trop »⁴. Pensée à l'image du nouveau cabinet – « de trêve, d'apaisement et de justice »⁵ –, la commission se voit assigner une tâche paradoxale : stabiliser la République en donnant des gages de clarté, sans pour autant prolonger indéfiniment l'atmosphère corrosive du scandale.

- 5 Le choix de cette commission tient d'abord à la configuration singulière de l'affaire Stavisky. Parce qu'elle mêle escroquerie financière, soupçon de protections politiques, crise judiciaire, mobilisation de la presse et agitation antiparlementaire, elle place l'enquête parlementaire dans une situation limite : faire la lumière sans se confondre avec l'instruction judiciaire, répondre à l'opinion sans se laisser happer par le rythme du scandale. Les procès-verbaux de séance conservés aux Archives nationales, le rapport général et les pièces produites par la commission permettent de saisir cette tension au ras des pratiques. Ces matériaux donnent accès au travail ordinaire de l'enquête : hésitations, votes, conflits de méthode, arbitrages sur les auditions, sur les pièces et sur leur publication. Ils déplacent ainsi le regard vers les conditions de production de l'enquête et rendent visible, séance après séance, la manière dont les commissaires définissent ce qui peut être demandé, entendu, différé ou publié.
- 6 En prenant la commission Stavisky pour objet, cet article examine donc un dilemme constitutif de l'enquête parlementaire en temps de scandale : d'un côté, l'exigence de publicité qui accompagne la crise politique ; de l'autre, la contrainte du secret de l'instruction judiciaire et la protection des personnes mises en cause⁶. Il met au jour la manière dont se négocient les règles du dicible – qui parle, à quel moment, selon quelles formes – et comment ces arbitrages pèsent sur la capacité du Parlement à produire une version publiquement recevable des responsabilités⁷.

I. Le huis clos ou le silence réglementaire

- 7 Dans la pratique parlementaire – hors la scène des débats publics – le huis clos est moins l'exception que le régime ordinaire du travail en commission. Eugène Pierre le rappelle : « Il est de règle constante qu'avant d'être discutés en séance publique, les pouvoirs doivent être préalablement examinés dans les bureaux ; [...] des supputations de chiffres, les vérifications de pièces, les auditions de témoins exigent le huis clos d'une commission⁸ ». Cet espace de discrétion constitue la condition même d'une décision parlementaire éclairée – et, dans le cadre particulier de la commission d'enquête, la condition de

possibilité de l'enquête elle-même. On y confronte des pièces, on y tente des hypothèses, on y revient sur des positions – sans que chaque tâtonnement se convertisse en spectacle. C'est aussi un lieu où l'élu n'a pas à briller ; il se défait, pour un temps, de l'image publique. Comme l'exprime le commissaire Henry Torrès : « En effet, il ne s'agit pas de discours comme ceux que nous prononçons dans les séances publiques, sous le contrôle direct de l'opinion publique⁹ ». Le huis clos suspend ainsi, au moins provisoirement, les contraintes ordinaires de la parole parlementaire publique.

- 8 La commission Stavisky en fournit une formulation particulièrement nette lorsqu'elle discute la publication de la sténographie. Le 28 février 1934, Ernest Lafont¹⁰ avertit qu'une publicité intégrale altérerait la nature même des échanges : « Cela donnerait à ces séances que j'avais cru privées une tout autre allure, car cela poussera inévitablement certains de nos collègues [...] à faire des déclarations différentes ; puisque ce seraient des déclarations pour la presse¹¹ ». Au-delà de l'ambition – toujours proclamée – de dépolitiser une institution qui, par filiation comme par composition, demeure éminemment politique, se joue un enjeu de crédibilité : exposer au public l'enquête en train de se faire, c'est risquer d'en disqualifier l'autorité. Lafont le dit sans détour, redoutant « un ridicule certain » si la commission laisse paraître « l'impression de ces flottements et de ces incertitudes¹² ».
- 9 Or, les procès-verbaux disent, jusque sous le couvert du huis clos, combien la méthode demeure laborieuse. Le 27 février, dès la deuxième séance de la commission, Henri Guernut¹³, son président, reproche à ses collègues de s'être « précipités comme des collégiens¹⁴ » sur les dossiers ; le 7 mars, excédé par les revirements, il tranche : « par votre inconstance, vous me rendez ridicule¹⁵ ». Le même jour, il s'élève contre la tenue des débats : « J'ai dit que je ne tolérerais pas – ou alors vous choisirez un autre président – que devant témoin nous donnerions le spectacle qui vient d'avoir lieu¹⁶ », au nom même de la dignité de l'institution.
- 10 Le huis clos fonctionne ainsi comme un instrument de gouvernement de l'enquête : il maintient hors scène le désordre nécessaire au travail – hésitations, contradictions, reprises – et rend possible l'arbitrage

sur ce qui peut être dit, quand, et sous quelle forme. Autrement dit, il règle une économie du dicible dont dépend, au moment du rapport, la réception de la « vérité » parlementaire.

II. Les documents confidentiels de la commission

- 11 Le huis clos protège non seulement les échanges, mais règle également la circulation des pièces. Or, l'enquête parlementaire manipule des documents sensibles – parfois explosifs – dont la divulgation prématurée peut à la fois fausser l'instruction et ruiner l'autorité de la commission. Dès la Monarchie de Juillet, André Dupin, président de la Chambre, notait que « souvent, dans le laisser-aller du huis clos, il est certains faits qui sont révélés avec la clause qu'on n'en parle que parce qu'on est en commission [...] qui servent sans doute à amener une solution », tout en reconnaissant « qu'il y aurait danger pour l'État si cela était dit au dehors et livré à la publicité¹⁷ ». Le secret apparaît ici moins comme un principe que comme une technique : un filtre, un tempo, une discipline matérielle.
- 12 En 1934, la commission Stavisky institue précisément une gestion concrète du secret : deux commissaires sont responsables des dossiers (« M. Montillot et M. Silvestre¹⁸ ») et l'on pose que « les dossiers ne devraient pas sortir du bureau¹⁹ ». Mais cette clôture n'opère qu'à condition de maîtriser ce qui circule au-dehors. Dans une affaire saturée de rumeurs, le silence lui-même devient un signe, et peut être lu comme dissimulation.
- 13 Cette tension naît, pour ainsi dire, avec la commission elle-même, puisqu'elle affleure dès le 27 février, lorsque surgit la question des noms figurant sur les talons de chèques retrouvés dans les papiers de Stavisky. Léo Lagrange²⁰ refuse d'attendre : « On ne peut attendre huit, dix ou quinze jours », au risque de voir paraître des listes « vraies ou fausses » sous la pression des rivalités partisans et de la concurrence journalistique²¹. Jean Zay²² se rallie à la publication, moins poussé par une forme d'éthique de la publication que parce qu'il a « constaté [...] l'interprétation qu'on pouvait donner » d'une réserve trop prolongée²³. Autrement dit, la commission gouverne sa

crédibilité en arbitrant non seulement ce qui peut être dit, mais quand et par quel canal.

- 14 L'épisode Aymard/Tardieu radicalise ce dilemme. Une lecture incertaine d'un talon suffit à déclencher démentis, polémiques et manœuvres. « Les journalistes toujours bien informés²⁴ » – selon la formule de Guernut – laissent filtrer que des talons difficilement déchiffrables pourraient renvoyer soit à André Tardieu, figure majeure de la droite, ancien président du Conseil et alors ministre d'État, soit à Camille Aymard, patron de La Liberté, journal à la réputation sulfureuse : une brèche rêvée, notamment pour les radicaux, afin de déplacer le scandale vers la droite. Dans un contexte où plusieurs responsables du parti valoisien sont directement éclaboussés – Joseph Garat, et, plus largement, des figures comme Camille Chautemps sur lesquelles le soupçon s'accroche – l'hypothèse Tardieu offre l'occasion d'excentrer la mise en cause et de redistribuer l'opprobre au-delà de l'ancien camp gouvernemental. Georges Mandel²⁵ propose alors de publier la photographie des talons litigieux pour « mettre fin à des polémiques sans issue²⁶ ». Ernest Lafont s'y oppose : communiquer des pièces à des journalistes « qui ne savent pas lire mieux que nous » revient à faire « l'instruction » dans la presse²⁷ ; surtout, cela affaiblit la commission dans ses demandes ultérieures : « nous serions demain désarmés pour demander communication d'autres pièces lorsqu'on aura vu l'usage que nous en faisons²⁸ ». Xavier Vallat²⁹ redoute le précédent. Robert Montillot³⁰ résume l'alternative : « Ou bien, il faut tout publier [...] ou bien il ne faut publier aucun chèque³¹ ». La commission choisit finalement de ne rien livrer, préférant la stabilisation différée du rapport à l'épreuve immédiate – et incontrôlable – du rythme médiatique.
- 15 L'épisode montre crûment que, pour demeurer crédible, l'enquête parlementaire doit contrôler l'information. Il s'agit de doser le visible – ni trop, ni trop peu – pour contenir les rumeurs sans exposer l'enquête : ne pas livrer les pièces brutes au tempo de la presse, sans entretenir un silence qui nourrirait l'accusation d'étouffement. Cette police de la publicité, discutée tout au long de la vie de la commission, alimente pourtant la méfiance des administrations sollicitées, au premier rang desquelles la Justice. Camille Blaisot rapporte ainsi les paroles d'un juge d'instruction : « Dans ma

conscience de magistrat, je considère que je n'ai pas de communication à faire. Le garde des Sceaux peut faire toutes les communications qu'il voudra. Il ne m'obligera pas à les faire quand elles intéressent le secret de l'instruction³² ». Ici, le huis clos parlementaire rencontre son autre secret – judiciaire – et révèle, au cœur du scandale, une lutte de frontières : qui détient la pièce, qui contrôle sa sortie, et au nom de quelle légitimité.

III. La frontière judiciaire : l'intermédiaire impossible

- 16 La résistance judiciaire signalée par Camille Blaisot dit bien plus qu'une simple divergence de tempéraments : elle met au jour une frontière de souveraineté au cœur même du dispositif d'enquête. La commission entend répondre à l'agitation en rendant visibles des preuves et en produisant des gages publics ; l'instruction, à l'inverse, repose sur un secret pensé comme condition d'efficacité et de garantie procédurale. Deux pouvoirs se trouvent ainsi engagés sur un même terrain, mais selon des finalités différentes – l'un cherchant la recevabilité publique d'un récit de responsabilités, l'autre la conduite discrète d'une vérité judiciaire. Dans ce face-à-face, le garde des Sceaux occupe une position ambivalente : il peut apparaître comme médiateur institutionnel, mais il est aussi le point où la coopération se crispe, parce qu'il ne peut « donner » à la commission ce que l'instruction refuse de livrer sans risque.
- 17 La séquence de la Chancellerie Henry Chéron (février-octobre 1934) rend cette contradiction particulièrement visible. Lorsque la commission réclame des pièces qu'elle juge décisives (liste complète des chèques, photographies, éclaircissements sur les talons), Georges Mandel fustige des communications « incomplètes, partielles et souvent tendancieuses³³ » ; il est même question de dossiers « expurgés³⁴ » : « On a demandé une liste complète des chèques. Elle ne nous a pas été remise. Des photographies ont été réclamées. Nous ne les avons pas³⁵ ». Au-delà de l'incident technique, le grief devient politique : une commission qui n'obtient pas ce qu'elle demande perd la main sur la mise en intrigue du scandale et s'expose au double soupçon d'impuissance et d'obstruction.

- 18 Mais Chéron oppose le principe de séparation des pouvoirs et refuse de se comporter en chef de l'instruction. La logique qu'il revendique repose sur une conception de la responsabilité des parquets :
« j'entends, en matière de poursuites pénales [...] que les chefs de parquet décident selon la seule inspiration de leur conscience³⁶ ». Sa position n'a rien d'inédit, puisqu'elle reprend, presque mot pour mot, celle qu'il défendait déjà lorsqu'il occupait la Chancellerie au moment de l'affaire Oustric (novembre 1930-janvier 1931)³⁷. Déjà, sommé d'intervenir auprès de l'instruction pour faciliter le travail parlementaire, il s'était retranché derrière l'autonomie judiciaire, où il aurait laissé percer, en Conseil des ministres, une indignation de principe : « Moi, Chéron, condamné pour forfaiture ? Jamais on ne verra cela³⁸ ! ». Pour les commissaires, cette prudence devient vite une posture suspecte. Léo Lagrange s'empporte et dénonce un garde des Sceaux qui agit « de telle façon [...] qu'il a l'air de vouloir empêcher la commission d'enquête de remplir sa mission³⁹ ». La frontière judiciaire se transforme ainsi en frontière de crédibilité : ce qui est présenté comme garantie de l'indépendance peut être lu, au cœur du scandale, comme écran et ralentissement.
- 19 Dans ce contexte, la commission convertit la forme en instrument et passe de la requête à l'injonction, de la négociation privée à l'épreuve publique. Henri Guernut résume ce glissement avec une ironie cinglante : « Il faudrait faire savoir à M. le garde des Sceaux que, si ce n'est fait, il serait utile que cela fût fait⁴⁰ ». Ernest Lafont explicite la logique de pression : si « certaines choses ne sont pas faites », la commission peut convoquer « le chef du parquet ou le garde des Sceaux », ce qui est présenté comme un « moyen essentiel d'action⁴¹ ». La forme – communiqué, publication d'une liste des demandes restées sans réponse, menace de convocation – devient alors une manière de compenser l'absence de prise directe sur le judiciaire et de mettre sous pression les administrations réticentes. Il ne s'agit plus seulement de publier pour attester que l'on agit, mais d'exposer publiquement l'inertie présumée afin de placer l'Exécutif et la Justice en demeure de produire des actes.
- 20 La suite des événements (à l'automne 1934 et au début de 1935) montre enfin que la frontière judiciaire peut se durcir institutionnellement. Sous Georges Pernot, Henri Guernut décrit une « méthode » qui inverse, selon lui, le « contrat moral » passé avec la

chancellerie : « Nous faisons l'enquête et nous renvoyons le dossier à l'exécutif, qui exécute. Or c'est le contraire qui se passe⁴² ». Et lorsque le ministre verrouille l'accès par décret à certains dossiers fin janvier 1935 (notamment ceux des magistrats), la commission interprète cette formalisation comme une riposte : le droit devient un moyen de reprendre l'ascendant dans une lutte de frontières. À ce stade, la logique qui traverse toute la séquence apparaît nettement : la commission en tant qu'entité collective issue du Parlement – lui-même fondé sur le suffrage universel – se pense comme l'instance la mieux habilitée à produire la parole publique légitime. Elle cherche à stabiliser un récit de responsabilités en réglant ce qui peut être dit et montré ; la Justice, qui n'entend pas subordonner sa conduite au calendrier parlementaire, oppose une résistance qui fait affleurer une tension de légitimité. Dépourvue de pouvoir de contrainte, la commission tend alors à convertir l'un des rares leviers dont elle dispose pleinement – la publicité – en instrument de pression, au risque de rendre la coopération elle-même conflictuelle.

IV. Le secret de l'enquête

- 21 La liberté de parole dont jouissent les députés se heurte – à l'instar de la procédure judiciaire – aux logiques institutionnelles pour lesquelles la confidentialité constitue une condition d'efficacité, et donc de crédibilité. Dans la commission Stavisky, le secret apparaît d'abord comme une exigence prosaïque : préserver l'effet de surprise, empêcher que les témoins ne soient avertis des intentions des commissaires et ne viennent armés de réponses. Dès la deuxième séance, Henri Guernut invoque le précédent de la commission Oustric⁴³, où un questionnaire avait circulé avant l'audition : « le lendemain cette dame connaissait exactement toutes les questions [...] ; il faudra éviter cette fois-ci que les témoins soient avertis de nos [intentions], sinon notre enquête est vouée à l'échec⁴⁴ ». Léo Lagrange, de son côté, relativise l'illusion d'une étanchéité parfaite : certains témoins connaissent déjà le dossier ; l'enjeu se déplace alors vers l'art de l'interrogatoire – « les questions qui seront posées et la façon dont elles seront posées⁴⁵ » – capable de faire apparaître réticences et contradictions. Le huis clos n'a de valeur qu'à ce prix : protéger un régime de parole utile, où l'audition ne se dégrade pas en scène de communication.

- 22 Mais au cœur du scandale, le silence est lui-même un danger. Sous la pression d'une opinion échauffée par les journaux et par la crise de février 1934, les commissaires s'orientent vers une publicité extensive : publier les auditions, répondre à « l'agitation » de l'opinion, couper court au soupçon d'étouffement. Philippe Serre⁴⁶ le dit avec une netteté presque désarmante : « Nous délibérons un peu sous le contrôle de l'opinion publique⁴⁷ ». Cette visibilité a pourtant un prix, et d'abord pour l'enquête elle-même. Ernest Lafont en saisit immédiatement la conséquence pratique : « Il a été décidé que nos débats seront publiés. Par conséquent, quand nous aurons entendu des témoins, nous livrerons leurs témoignages à l'appréciation et à l'habileté des témoins suivants⁴⁸ ». En transformant la commission en salle d'écho, la publicité fait de chaque déposition un matériau d'apprentissage pour les témoins suivants.
- 23 Dès lors, il ne suffit plus de décider quoi rendre public : il faut aussi gouverner quand et dans quel ordre la parole sera recueillie. Ernest Lafont plaide ainsi pour fixer la séquence des auditions « à raison de l'intérêt que nous pouvons avoir de ne pas leur laisser le temps de connaître les dépositions de ceux qui les ont précédés⁴⁹ ». La décision de publier impose une discipline procédurale : organiser le dicible, c'est organiser la succession des voix, afin que la lumière n'aboutisse pas à une audition préparée. Même décidée comme quasi automatique – d'un jour sur l'autre –, cette publicité n'est pourtant ni totale ni immédiate : elle est administrée par la commission, au gré de ses votes et de ses arbitrages. Des passages, des auditions ou des pièces peuvent ainsi être différés afin de préserver l'efficacité de l'enquête et d'éviter les effets irréversibles d'une mise en cause prématurée, d'un emballement médiatique ou d'une instrumentalisation partisane. Même Georges Mandel – que Xavier Vallat désigne comme « l'inquisiteur le plus inexorable⁵⁰ » –, pourtant partisan d'une « publication totale⁵¹ », concède « que dans certains cas, d'ailleurs exceptionnels, la publication de la sténographie présentait des inconvénients⁵² ». Tout se joue là : publier pour attester que l'on travaille ; retenir pour que l'enquête produise autre chose qu'un bruit.
- 24 Cette politique de la publicité – cet entre-deux, souvent perçu de l'extérieur comme arbitraire et instable – ne satisfait pleinement personne. Elle tend alors les rapports avec deux acteurs dont la

temporalité diverge. D'abord la presse, qui exige l'instantané et comble les silences par conjecture lorsque l'information tarde. Ensuite, la Chancellerie et l'instruction, pour lesquelles l'annonce d'une initiative peut ruiner l'effet de surprise et neutraliser l'action judiciaire. Plus marginalement, ce régime de visibilité inquiète aussi d'autres institutions de l'État, exposées au risque de voir leurs routines et leurs défaillances portées au grand jour. Le 22 mars 1934, Laurent Camboulives s'en inquiète ouvertement : une perquisition réclamée par la commission d'enquête « il y a deux jours » n'est toujours pas effectuée, alors même qu'« on l'a annoncée dans le communiqué ». « Quelle valeur accorderez-vous à des perquisitions opérées dans ces conditions ? » demande-t-il, avant d'ajouter : « Pourquoi le gouvernement ne les a-t-il pas exécutées⁵³ ? ». La remarque révèle l'ambiguïté du partage des rôles. La commission peut réclamer des actes, les rendre publics et en faire un enjeu politique, sans pouvoir en assurer elle-même l'exécution. Le gouvernement est sommé de répondre, sans pouvoir se substituer au magistrat instructeur ; la Justice, elle, conserve la maîtrise des actes d'instruction. En annonçant ses attentes, la commission met au jour le décalage entre trois temporalités institutionnelles : l'urgence parlementaire de rendre compte, la responsabilité politique de l'exécutif et la prudence propre à l'instruction judiciaire. Lorsque le scandale jette la suspicion sur toutes les institutions – Gouvernement, Justice, Police, Chambre –, chacun doit faire la preuve de son action et cette démonstration se transforme en concurrence.

- 25 Le dilemme est structurel. Trop parler, c'est exposer l'enquête à l'échec et durcir la relation avec la Justice. Trop se taire, c'est nourrir le soupçon d'étouffement et laisser la presse imposer son récit. En optant pour une publicité large, mais modulée, avec une publication de principe et des différés ponctuels, la commission Stavisky tente de tenir l'équilibre. Elle organise ce qui peut être dit, à quel moment et sous quelle forme, afin de stabiliser, au moment du rapport, un récit de responsabilités publiquement recevable, sans se disqualifier, ni compromettre l'instruction judiciaire.

V. Pourquoi « indiscréter » ? Les usages politiques de la fuite

- 26 Ouvrir largement les travaux – en publiant les auditions – ne règle pas la question de la publicité : cela la déplace. Car du huis clos protecteur à la communication officielle demeure une zone grise, instable, où l'information circule sans statut, portée par les confidences, les bribes arrachées aux dossiers, les propos de couloir et les « petites phrases » offertes à la presse. La commission doit ainsi régler sa propre publicité tout en composant avec les informations qui lui échappent. Et, comme le résume succinctement Georges Mandel : « Il faut dire la vérité. Chacun lit selon son opinion⁵⁴ ». De fait, cette publicité clandestine, bien plus qu'un simple bruit parasite, touche au nerf de la crédibilité. Fragmentaire, elle oriente les interprétations avant que l'enquête n'ait stabilisé ses résultats. Elle fragilise également la commission en la plaçant entre les exigences de la coopération institutionnelle et celles de la confiance publique. Les institutions appelées à lui transmettre des pièces peuvent douter de sa capacité à protéger les informations reçues. Dans l'espace public, la circulation d'éléments non officiellement divulgués nourrit de son côté le soupçon d'une dissimulation ou d'une manœuvre. C'est dans cet entre-deux – entre parole décidée et parole divulguée – que revient sans cesse, dans les procès-verbaux, un mot chargé de reproche et pourtant flou : l'« indiscretion ».
- 27 Pour l'historien, le terme ne va pas de soi : c'est un mot d'acteurs, un opérateur de jugement qui désigne tout ce qui rompt le huis clos sans passer par une décision formelle. Henri Guernut en révèle d'emblée l'enjeu lorsqu'il affirme : « je n'ai pas besoin de dire que l'indiscretion ne viendra jamais de moi et que l'indiscretion ne viendra jamais d'ici. Je prendrai toute la responsabilité de ce qui se fera ici⁵⁵ ». La promesse dit l'essentiel : pour rester crédible, la commission doit pouvoir apparaître comme la source responsable de ce qui sort, et la fuite disqualifie parce qu'elle dissocie l'information de toute responsabilité assumée.
- 28 Mais l'indiscretion est structurelle. Georges Mandel le formule avec un réalisme désabusé : « partout où il y a des hommes, des indiscretions sont commises [...] ». Ceux qui ne veulent pas courir le

risque n'ont d'ailleurs qu'à ne rien dire »⁵⁶. La commission n'a, en propre, ni police des couloirs ni sanction réglementaire face au phénomène ; elle ne peut qu'en limiter les effets, en tentant de gouverner les canaux du dicible par la coopération des commissaires, ou à défaut la pression majoritaire. Et surtout, la fuite ne divulgue pas seulement : elle déforme. Henri Guernut le résume d'une phrase : « quand elles sont partielles, elles sont partiales⁵⁷ ». Sorti « à moitié », le fragment oriente les interprétations plus qu'il n'éclaire les faits. Il fixe un angle, nourrit les soupçons, autorise des récits concurrents avant même que la commission n'ait produit le sien.

- 29 L'épisode de la lettre du Premier président de la Cour de cassation, en avril 1934, en donne une scène exemplaire. Document institutionnellement sensible – notamment par le « refus de comparaître⁵⁸ » devant la commission – il devrait relever d'un traitement maîtrisé ; or Henri Guernut constate dès sa lecture que « cette lettre, la presse en connaissait déjà l'existence⁵⁹ ». La commission hésite à communiquer officiellement une copie, tandis que l'évidence s'impose : des duplicatas circulent déjà. « Il s'agit de jouer franc jeu. J'ai vu un certain nombre de collègues en prendre copie⁶⁰ », admet le président. Et, le lendemain, la plainte des journalistes cristallise le problème : à l'indignation d'un commissaire, qui s'exclame contre la critique « Mais ils l'avaient ! », le président rétorque : « ils ne l'avaient pas de nos mains⁶¹ ». La fuite a livré l'information, mais sans lui donner de statut. D'autre part, elle prive la commission de son rôle de source légitime, tout en fabriquant des inégalités, puisqu'elle profite d'abord aux titres proches du commissaire « indiscret ». Dans cette perte de contrôle, dans cette remise en cause d'un monopole collectif, la commission n'impose plus la mesure : elle court après l'actualité pour rectifier et rétablir une version officielle – la sienne.
- 30 La discussion se transforme alors en enquête sur l'origine de la fuite. Léon Silvestre finit par avouer : « Personnellement, j'en ai copié les deux tiers et j'ai donné cela au Populaire⁶² ». Henri Guernut rétorque : « le journal le Populaire n'en a publié qu'une partie, parce que notre collègue n'avait pas tout copié ; tandis que le journal auquel je fais allusion a donné le texte intégral⁶³ ». L'embarras du président, qui cherche à graduer la faute selon le « volume » copié, est révélateur : la transgression est pressentie, mais ses frontières

demeurent incertaines. L'« indiscrétion » n'est pas encore un interdit juridique net tant la parole d'élu au suffrage universel se laisse difficilement borner dans une République parlementaire. Elle apparaît plutôt comme un désordre pratique, une forme d'indiscipline, parfois même une posture politique, qui menace d'abord l'image d'une commission maîtresse de son enquête.

- 31 Cette indétermination ouvre la voie à l'appropriation militante de la fuite. Dès les premières séances, Renaud Jean⁶⁴ revendique sa liberté de parler « au dehors » au nom du mandat représentatif :

En ce qui me concerne, je prends l'engagement de dire tout ce que je saurai à ceux que je représente. J'ai donné quelques noms de chéquards [...]. J'irai où vous voudrez prendre connaissance des dossiers, entouré de toutes les garanties que vous voudrez, mais je réserve ma liberté complète pour dire tout ce que je sais⁶⁵.

- 32 Ici, l'indiscrétion change de signe. Elle se pare des attributs de la représentation et s'érige en devoir envers ceux que le député représente, y compris contre les usages du huis clos. La commission bute alors sur sa contradiction la plus intime. Elle réclame la retenue pour enquêter, mais elle réunit des acteurs capables de convertir la parole en ressource politique, parfois rentable, souvent coûteuse pour la cohésion et pour la crédibilité collective.
- 33 Enfin, l'indiscrétion produit, à l'extérieur, un retournement caractéristique : elle *personnalise* l'empêchement de la visibilité et désigne des responsables – au premier rang desquels le président. Henri Guernut rapporte qu'à la sortie d'une séance, des journalistes l'ont traité d'« étouffeur », l'accusant d'avoir clos l'audition « malgré les protestations de tous », alors que, dit-il, « la vérité est juste à l'opposé⁶⁶ ». Le président, parce qu'il arbitre, devient la surface d'impact : c'est lui qui maintient l'équilibre interne et empêche que les intérêts partisans ne fassent éclater la commission. Sa formule – « Il n'y a qu'un responsable ici : c'est moi⁶⁷ » – dit tout. La responsabilité est en droit collective ; en pratique, le président *incarne* la commission et endosse l'image publique de sa politique. De la réussite ou de l'échec, de l'adhésion ou de la défiance, dépend alors la perception extérieure de celui qui la préside – d'où l'attention particulière qu'il accorde au « bon déroulement » de l'enquête, et ce,

dans tous les sens du terme. La fuite ne concurrence donc pas seulement le travail : elle concurrence la légitimité. Elle transforme un dispositif d'enquête en scène d'accusation, où l'on juge moins ce que la commission établit que la manière dont elle paraît conduire – ou entraver – la vérité.

- 34 Ainsi comprise, l'« indiscretion » atteint le cœur même du dispositif de crédibilité. Même lorsque la commission se dévoile par la publication de la sténographie, cette publicité n'abolit pas le principe du huis clos ; elle rend l'opacité plus supportable, mais n'en recompose que la frontière, en laissant subsister ses failles. C'est dans cet espace que travaille une autre publicité, plus souterraine, née de la légitimité reconnue à la parole du député en tant que représentant du peuple. Dans une affaire où l'on soupçonne partout l'étouffement, ce qui fuit n'est jamais neutre, et ce qui s'échappe échappe aussi à la responsabilité. Gouverner le dicible, dès lors, c'est aussi empêcher que la parole ne se désolidarise de ceux qui doivent en répondre.
- 35 La commission d'enquête parlementaire sur l'affaire Stavisky constitue un laboratoire exceptionnel pour saisir, à échelle réduite, la mécanique parlementaire et le jeu de ses acteurs. Par ses quarante-quatre commissaires, issus de l'ensemble des groupes, par une forme à la fois traditionnelle et singulière – parce que tendue vers une mission d'enquête –, elle se situe au carrefour des habitudes et de l'inédit. Par sa longévité (plus de deux années) et ses 181 séances, elle inscrit le dispositif d'exception dans la durée ordinaire du travail parlementaire. L'enquête prend la forme d'une pratique régulière, rythmée par des habitudes de séance, des contraintes procédurales et des ajustements successifs. L'étude de ses procès-verbaux y confirme que l'enquête parlementaire occupe une place particulière dans une III^e République où la défiance envers le secret se fait de plus en plus vive. Elle est un dispositif de maîtrise du débat et de crédibilité : une institution contrainte de gouverner sa propre publicité pour ne pas se disqualifier au moment même où elle prétend juger. L'enjeu tient donc autant aux découvertes de la commission qu'à la manière dont elle les rend publiquement recevables : comment elle les ordonne, les formule et les livre au public, selon un rythme compatible avec l'autorité de l'enquête. C'est par cette mise en forme progressive que la commission tente de s'imposer dans la concurrence des discours et de produire l'adhésion.

- 36 Ce gouvernement du dicible s'opère d'abord par la mise à l'abri. Le huis clos, loin d'être une anomalie, protège le travail d'enquête contre la conversion immédiate de ses hésitations en spectacle. Il maintient hors scène le désordre consubstantiel à toute investigation parlementaire, fait de pièces manipulées, de contradictions et de revirements. Il s'opère ensuite par une publicité administrée : la commission publie pour répondre à l'agitation et prévenir le soupçon d'étouffement, mais elle doit simultanément discipliner cette ouverture (ordre des auditions, différés, filtrage des pièces) afin que la publicité ne transforme pas l'audition en exercice de préparation. À ce niveau, la crédibilité dépend moins d'une visibilité « totale » que de la capacité à articuler lumière et méthode.
- 37 Mais le dispositif se heurte à deux limites structurelles. D'une part, la frontière judiciaire : l'enquête parlementaire travaille au contact d'une instruction dont le secret est un principe d'efficacité et d'équité ; annoncer, publier ou laisser filtrer peut neutraliser l'effet de surprise et durcir les frictions entre temporalités concurrentes. D'autre part, l'indiscrétion désigne une publicité officieuse, fragmentaire et souvent « partielle ». Elle dissocie l'information de la responsabilité, fragilise la commission comme source légitime et concentre la disqualification sur son président, devenu le réceptacle des accusations d'« étouffement ». Dans cette zone grise, la commission ne maîtrise jamais complètement ce qui sort ; elle ne peut qu'en contenir les effets, en s'efforçant de demeurer l'instance qui assume et qui qualifie.
- 38 Au total, la commission Stavisky apparaît comme une institution attachée à rendre possible une vérité publiquement recevable, stabilisée au rapport, plutôt qu'une vérité exhaustive. Elle cherche une voie étroite entre le silence suspect et le bruit de la révélation fragmentaire. C'est en ce sens qu'elle doit être prise pour objet : les conditions mêmes de la crédibilité parlementaire en temps de crise s'y négocient au plus près des pratiques. Elle offre ainsi un observatoire privilégié du travail parlementaire lorsque celui-ci découvre, sous la pression du scandale, que faire la lumière suppose aussi d'en gouverner les zones d'ombre.

NOTES

1 Sous la III^e République, les commissions d'enquête parlementaires sont créées par un vote de la Chambre afin de recueillir des informations sur des faits déterminés et, le plus souvent, de rechercher des responsabilités politiques ou administratives. Depuis la loi du 23 mars 1914, dite loi Rochette, elles disposent déjà de prérogatives notables, bien que limitées, notamment la convocation obligatoire des témoins et la possibilité de recevoir des dépositions sous serment. Elles ne relèvent cependant pas encore du régime juridique fortement encadré qui caractérise aujourd'hui les commissions d'enquête, notamment depuis l'ordonnance du 17 novembre 1958 et ses modifications ultérieures : limitation temporelle stricte, règles de dépôt et de publication des rapports, publicité juridiquement organisée des auditions et articulation explicite avec l'autorité judiciaire. Avant la Seconde Guerre mondiale, la Chambre fixe au cas par cas les principaux paramètres de chaque commission – objet, nombre de commissaires, durée, dépôt et publicité du rapport –, tandis que les modalités non prévues par la résolution de création demeurent largement réglées par les usages parlementaires et les décisions internes des commissaires. En 1934, cette moindre formalisation explique le poids des pratiques concrètes : votes sur la publication des auditions, différés, communiqués, arbitrages du président, discipline collective des commissaires et rôle décisif du rapporteur général dans la transformation de l'enquête en rapport.

2 Cité dans F. Monier, « Enquêter sur la corruption : Jaurès et la commission Rochette », *Cahiers Jaurès*, 2013, vol. 3, n° 209, p. 71, DOI : [10.3917/cj.209.0071](https://doi.org/10.3917/cj.209.0071).

3 P. Jankowski, *Cette vilaine affaire Stavisky : histoire d'un scandale politique*, Paris, Fayard, 2000, p. 8.

4 J. Garrigues, *Les scandales de la République : de Panama à l'affaire Benalla*, Paris, Nouveau monde éditions, 2019, p. 121.

5 Cité dans L. Bonnevey, *Les journées sanglantes de février 1934*, Paris, Flammarion, 1935, p. 243.

6 E. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 5^e éd., 1924.

- 7 E. Lafont, *Rapport général fait au nom de la commission d'enquête chargée de rechercher toutes les responsabilités politiques et administratives encourues depuis l'origine des affaires Stavisky*, Chambre des députés, 1935.
- 8 E. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, op. cit., p. 419.
- 9 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du vendredi 2 mars 1934 », Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, C//15046, dossiers n° 8 et 9, 1934, p. 44.
- 10 Ernest Lafont, député des Hautes-Alpes, membre du Parti socialiste de France, est rapporteur général de la commission d'enquête Stavisky.
- 11 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mercredi 28 février 1934 », Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, C//15046, dossier n° 6, 1934, p. 41.
- 12 *Ibid.*, p. 40.
- 13 Henri Guernut, député radical-socialiste de l'Aisne, préside la commission d'enquête Stavisky. Ancien secrétaire général de la Ligue des droits de l'homme, il incarne une culture républicaine attachée à la fois au contrôle parlementaire et à la défense des libertés publiques. Voir M. Hérody, *Henri Guernut, 1876-1943 : un défenseur des droits de l'homme, député de Château-Thierry*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- 14 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mardi 27 février 1934 », Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, C//15046, dossiers n° 3 et 4, 1934, p. 1-2.
- 15 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mercredi 7 mars 1934 », Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, C//15046, dossiers n° 11 et 12, 1934, p. 190.
- 16 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du jeudi 8 mars 1934 », Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, C//15046, dossier n° 13, 1934, p. 185.
- 17 Séance parlementaire du 27 mars 1837. Cité dans E. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, op. cit., p. 930.
- 18 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mardi 27 février 1934 », op. cit., p. 17.
- 19 *Ibid.*, p. 9.

20 Léo Lagrange, député socialiste du Nord, appartient à la SFIO ; il devient sous-secrétaire d'État aux Sports et aux Loisirs sous le Front populaire. Voir : J.-L. Chappat, *Les Chemins de l'espoir ou Combats de Léo Lagrange*, Lille, Fédération Léo-Lagrange, 1983.

21 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mardi 27 février 1934 », *op. cit.*, p. 217.

22 Jean Zay, député radical-socialiste du Loiret, est alors une jeune figure montante du radicalisme. Il devient ministre de l'Éducation nationale et des Beaux-Arts sous le Front populaire et constitue, dans les années 1930, l'une des cibles privilégiées de l'extrême droite. Voir O. Loubes, *Jean Zay : l'inconnu de la République*, Paris, Armand Colin, 2012.

23 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du jeudi 1^{er} mars 1934 », Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, C//15046, dossier n° 7, 1934, p. 37.

24 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la 1^{re} séance du mercredi 13 février 1935 », Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, C//15059, 1935, p. 1-2.

25 G. Mandel, député de la Gironde, siège parmi les figures les plus offensives de la commission. Ancien collaborateur de Clemenceau, il appartient alors aux indépendants républicains. Voir B. Favreau, *Georges Mandel ou la passion de la République, 1885-1944*, Paris, Fayard, 1996.

26 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mercredi 7 mars 1934 », *op. cit.*, p. 153.

27 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mardi 13 mars 1934 », Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, C//15047, 1934, p. 154.

28 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mercredi 7 mars 1934 », *op. cit.*, p. 156.

29 Xavier Vallat, député de l'Ardèche, figure de la droite parlementaire, jouit alors d'une réelle considération à la Chambre, y compris chez plusieurs adversaires politiques. Il est rapporteur général adjoint de la commission Stavisky jusqu'à sa démission du poste en février 1935. Voir L. Joly, *Xavier Vallat (1891-1972). Du nationalisme chrétien à l'antisémitisme d'État*, Paris, Grasset, 2001, p. 124-130.

30 Robert Montillot, député non inscrit de la Haute-Saône, est l'un des secrétaires de la commission d'enquête Stavisky, au sein de laquelle il

participe à la gestion matérielle des dossiers. Voir sa notice dans la base Sycomore de l'Assemblée nationale, URL : <https://www2.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche/5389> [consulté le 20 janvier 2026].

31 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du jeudi 22 mars 1934 », Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, C//15047, 1934, p. 120.

32 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mardi 27 mars 1934 », Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, C//15048, 1934, p. 52.

33 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mardi 27 février 1934 », *op. cit.*, p. 13-14.

34 *Ibid.*, p. 27.

35 *Ibid.*, p. 13-14.

36 Cité dans J.-P. Jean, « L'évolution du statut du magistrat entre 1918 et 1958 : la justice dans l'État, avant la justice dans l'État de droit », *Les Cahiers de la Justice*, n° 1, 2018, p. 143-162.

37 L'affaire Oustric éclate à l'automne 1930 après la faillite du banquier Albert Oustric. Elle met en cause les liens entre milieux financiers et responsables politiques, notamment l'ancien garde des Sceaux Raoul Péret, accusé d'avoir favorisé certaines opérations financières avant son passage à la Chancellerie. Voir J. Garrigues, *Les scandales de la République*, *op. cit.*, p. 111-120.

38 Cité dans C. Le Cannelier, *Henry Chéron : le Gambetta normand*, Bayeux, OREP éditions, 2021, p. 324.

39 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mardi 6 mars 1934 », Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, C//15046, dossier n° 10, 1934, p. 60-61.

40 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mercredi 28 février 1934 », *op. cit.*, p. 53.

41 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du jeudi 22 mars 1934 », *op. cit.*, p. 142.

42 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la 1^{re} séance du vendredi 11 janvier 1935 », Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, C//15058, 1935, p. 99-101.

43 Créée à la suite de l'affaire Oustric, la commission d'enquête est chargée d'établir les responsabilités susceptibles d'être engagées dans cette affaire. Elle constitue un précédent important pour les commissaires de 1934, d'autant que plusieurs d'entre eux y avaient déjà siégé, parmi lesquels Henri Guernut, Georges Mandel, Pierre Dignac, Xavier Vallat ou encore Émile Gellie.

44 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mardi 27 février 1934 », *op. cit.*, p. 3-4.

45 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du vendredi 2 mars 1934 », *op. cit.*, p. 35-36.

46 Philippe Serre, député de Meurthe-et-Moselle, appartient à la Jeune République, formation issue du mouvement démocrate-chrétien de Marc Sangnier. Voir sa notice dans la base Sycomore de l'Assemblée nationale, URL : https://www2.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche?num_dept=6400 [consulté le 23 janvier 2026].

47 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du jeudi 8 mars 1934 », *op. cit.*, p. 194.

48 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mardi 27 février 1934 », *op. cit.*, p. 195.

49 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du jeudi 8 mars 1934 », *op. cit.*, p. 194.

50 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mardi 13 mars 1934 », *op. cit.*, p. 26.

51 Chambre des députés, « Procès-verbal : Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mercredi 28 février 1934 », *op. cit.*, p. 45.

52 *Ibid.*, p. 49.

53 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du jeudi 22 mars 1934 », *op. cit.*, p. 124-130.

54 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mardi 27 mars 1934 », *op. cit.*, p. 152.

55 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mardi 27 février 1934 », *op. cit.*, p. 33.

56 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du jeudi 22 mars 1934 », *op. cit.*, p. 130.

57 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mardi 27 février 1934 », *op. cit.*, p. 3.

58 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du jeudi 19 avril 1934 », Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, C//15049, 1934, p. 117.

59 *Ibid.*, p. 137.

60 *Ibid.*, p. 136.

61 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du vendredi 20 avril 1934 », Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, C//15049, 1934, p. 16.

62 *Ibid.*, p. 18.

63 *Ibid.*, p. 18-19.

64 Renaud Jean, député communiste du Lot-et-Garonne, est le seul représentant communiste au sein de la commission Stavisky. Voir sa notice dans la base Sycomore de l'Assemblée nationale, URL : <https://www2.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche/4017> [consulté le 20 janvier 2026].

65 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mardi 27 février 1934 », *op. cit.*, p. 5-6.

66 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du mardi 19 juin 1934 », Archives nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine, C//15053, 1934, p. 2.

67 Chambre des députés, « Commission d'enquête sur les affaires Stavisky. Procès-verbal de la séance du jeudi 19 avril 1934 », *op. cit.*, p. 3.

RÉSUMÉS

Français

Cet article analyse la commission d'enquête parlementaire sur les affaires Stavisky (1934) comme un dispositif de crédibilité. Entre secret de l'instruction et exigence de publicité, les commissaires organisent le dicible : qui parle, quand, et sous quelles formes. À partir des procès-verbaux, l'étude montre comment le huis clos protège le travail d'enquête et l'autorité de la commission, tandis que la publication des auditions impose une discipline procédurale (ordre des témoins, temporisation des pièces). Mais cette publicité administrée se heurte à deux limites structurelles : la frontière judiciaire, qui défend l'efficacité et l'équité de l'instruction, et

l'« indiscretion », fuite partielle et souvent partielle qui dissocie information et responsabilité.

English

This article examines the French parliamentary inquiry into the Stavisky affair (1934) as a device for institutional credibility. Caught between judicial secrecy and demands for publicity, commissioners govern what can be said: who speaks, when, and in what form. Drawing on the inquiry's minutes, it shows how closed sessions protect investigative work and the commission's authority, while the publication of hearings requires procedural discipline (witness sequencing, delayed disclosure of documents). Yet this managed publicity meets two structural limits: the judicial boundary, safeguarding efficiency and fairness of the investigation, and "indiscretion", partial, often biased leaks that detach information from accountability.

INDEX

Mots-clés

commission d'enquête parlementaire, affaire Stavisky, secret de l'instruction, publicité, crédibilité, huis clos, fuites, scandale, Parlement

Keywords

parliamentary inquiry, Stavisky affair, judicial secrecy, publicity, credibility, closed hearings, leaks, political scandal, Parliament

AUTEUR

Paul Rebière

Doctorant en histoire, Centre Norbert Elias, Avignon Université

La publicité des travaux en commission : entre droit à l'information des citoyens et protection de la liberté de travail des parlementaires

Matthew Lombard

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=551>

DOI : 10.35562/recp.551

Référence électronique

Matthew Lombard, « La publicité des travaux en commission : entre droit à l'information des citoyens et protection de la liberté de travail des parlementaires », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 2 | 2026, mis en ligne le 14 septembre 2026, consulté le 14 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=551>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0



La publicité des travaux en commission : entre droit à l'information des citoyens et protection de la liberté de travail des parlementaires

Matthew Lombard

PLAN

- I. Une ouverture *provoquée* de la publicité des travaux des commissions
 - A. Une affirmation progressive de la publicité des travaux des commissions
 - 1. Une publicité longtemps ignorée en commission
 - 2. Un développement lent, mais nécessaire de la publicité des débats en commission
 - B. Une ouverture accrue des commissions induisant une place institutionnelle renouvelée
 - 1. Une publicité couvrant un champ relativement étendu
 - 2. Une modification profonde de la place institutionnelle des commissions
 - II. Une ouverture *contrôlée* de la publicité des travaux des commissions
 - A. Une ouverture demeurant encadrée par la pratique
 - 1. Un contrôle exercé par les commissions
 - 2. Un encadrement renforcé au Sénat
 - B. Un encadrement conciliant transparence et autonomie des parlementaires
 - 1. Une conciliation des exigences
 - 2. Une conciliation des finalités
- Conclusion

TEXTE

Pour être acceptées et comprises, les lois doivent se présenter à visage découvert, avec l'éclatant cortège de convictions qui ont entouré leur berceau. Séparées du milieu où elles sont nées, les lois restent muettes et mortes ;

elles semblent aussi obscures
que les oracles de la
sibylle antique¹.

- 1 La publicité des débats parlementaires est traditionnellement appréhendée comme remplissant deux fonctions essentielles : permettre aux citoyens d'exercer un contrôle sur l'action de leurs représentants et les informer sur leurs travaux en mettant en lumière les raisons qui fondent les décisions adoptées. La première, identifiée dès le ^{xix}^e siècle par Jeremy Bentham², s'inscrit dans la logique classique du libéralisme politique. La seconde, plus moderne, confère à la publicité une dimension pédagogique et démocratique : elle vise à instruire le citoyen sur la conduite des affaires publiques et à favoriser, par cette compréhension, des choix électoraux éclairés. Cette fonction informative trouve une expression particulière dans les travaux des commissions, par les auditions qu'elles organisent, les rapports qu'elles produisent et les débats qu'elles abritent.
- 2 Or, si la littérature s'est largement penchée sur les enjeux de la publicité des débats parlementaires, elle l'a principalement envisagée à l'aune de la séance publique, soit dans une perspective théorique et historique³, soit à travers l'étude du fonctionnement concret des assemblées et des techniques de mise en publicité de leurs travaux⁴. La question spécifique de la publicité des travaux des commissions parlementaires demeure, en comparaison, relativement peu explorée de façon autonome, alors même que ces instances concentrent aujourd'hui une part essentielle de la délibération parlementaire⁵, qu'il s'agisse de la fonction normative exercée par les commissions permanentes⁶ ou du rôle de contrôle croissant assumé par les commissions d'enquête⁷. Par ailleurs, la publicité des travaux parlementaires ne se limite pas aux seuls débats consignés au *Journal officiel*, mais englobe également la diffusion des amendements, la publication des rapports, la publicité des votes et la transparence des travaux conduits par les rapporteurs. Ainsi, lorsqu'elle est abordée, la publicité des travaux des commissions apparaît fréquemment comme un simple prolongement du principe général de publicité, sans que soient pleinement interrogées les tensions propres à ces lieux de travail, les pratiques qui les structurent et les principes qui les sous-tendent.

- 3 Les commissions parlementaires – entendues ici dans une acception large, incluant les commissions permanentes ou spéciales, les commissions d'enquête, les missions d'information et les commissions mixtes paritaires – occupent une place singulière au regard du principe de publicité. Loin de se réduire à de simples organes internes, elles se sont affirmées comme des lieux centraux de production normative et d'exercice du contrôle parlementaire. Les auditions publiques, l'examen des amendements et les travaux des rapporteurs structurent désormais, en amont, des orientations susceptibles d'être consacrées en séance⁸. À cet égard, la publicité des travaux des commissions se trouve structurellement confrontée à d'autres exigences inhérentes au travail parlementaire : l'efficacité des délibérations, la recherche du compromis, la sincérité des échanges, mais aussi la protection de certaines informations sensibles ou la nécessité de préserver des espaces de discussion affranchis de la pression médiatique. Ces tensions se manifestent avec une intensité particulière au sein des commissions, dont la vocation première demeure le travail préparatoire, souvent technique et parfois négocié entre commissaires. Aussi, l'ouverture de leurs travaux demeure-t-elle encadrée : certains se tiennent encore à huis clos, notamment ceux des commissions mixtes paritaires, tandis que d'autres relèvent d'un régime de publicité spécifique, à l'image des commissions d'enquête. Dès lors, les modalités selon lesquelles leurs travaux sont rendus publics ne relèvent pas d'un simple choix d'organisation, mais procèdent d'un véritable arbitrage ; si l'ouverture est *provoquée* par les assemblées (I), elle n'en demeure pas moins strictement *contrôlée* (II).

I. Une ouverture provoquée de la publicité des travaux des commissions

- 4 D'abord centrée sur la séance, la publicité des travaux est longtemps demeurée limitée s'agissant des commissions. Elle s'est néanmoins élargie par la pratique, puis a été consacrée par les textes à partir des années 1990, jusqu'au tournant de 2008 (A). Désormais largement assurée, elle couvre la publication des amendements, des documents

préparatoires et des travaux des rapporteurs, renforçant ainsi l'information des citoyens sur l'activité des commissions (B).

A. Une affirmation progressive de la publicité des travaux des commissions

- 5 Si les travaux des commissions faisaient initialement l'objet d'une publicité limitée (1), l'importance institutionnelle qu'elles ont acquise depuis 2008 a rendu indispensable son développement (2).

1. Une publicité longtemps ignorée en commission

- 6 Dès l'origine, la séance publique s'est imposée comme le lieu par excellence de la transparence parlementaire, traduisant les trois dimensions identifiées par Hugo Coniez⁹. Elle fait ainsi l'objet d'une publicité matérielle, par la possibilité donnée aux citoyens et aux journalistes d'assister aux délibérations depuis les tribunes de l'hémicycle ; d'une publicité écrite, grâce à la transcription intégrale des débats et à leur diffusion par la presse, puis par le *Journal officiel* ; enfin, d'une publicité audiovisuelle, plus récente, fondée sur l'enregistrement et la diffusion des débats sur les chaînes parlementaires et les sites Internet des assemblées. C'est dans cette perspective que la Constitution de 1791 a érigé la publicité des débats en principe fondamental¹⁰ et que l'article 33, alinéa 1^{er} de la Constitution de 1958 dispose que « les séances des deux assemblées sont publiques ».
- 7 Toutefois, depuis leur création et pendant une large part de la V^e République, les travaux des commissions ont en partie échappé à ce devoir de transparence, au nom de la liberté de parole et de la confidentialité nécessaires à un travail approfondi. Ainsi, ce n'est qu'à partir de 1926 qu'est créé un service des commissions, chargé notamment d'établir les procès-verbaux de leurs réunions, publiés au sein du *Bulletin des commissions*, spécialement institué à cet effet¹¹. Cette publicité demeurerait toutefois très limitée, le compte rendu ne reflétant que succinctement la teneur des échanges. De plus, les documents produits ou reçus par les commissions n'étaient rendus

publics qu'après l'achèvement complet de l'examen du texte, sur décision expresse de la commission concernée.

- 8 Le Règlement de l'Assemblée nationale était particulièrement strict au début de la V^e République : « les procès-verbaux ont un caractère confidentiel qui ne doit pas être transgressé par les communiqués à la presse éventuellement publiés par les commissions à l'issue de leurs réunions¹² ». Néanmoins, en pratique, cette disposition était peu appliquée : les communiqués à la presse étaient systématiquement publiés dans la journée suivant la réunion et se distinguaient peu des procès-verbaux, rédigés au style indirect. Les commissions d'enquête, quant à elles, demeuraient entièrement à huis clos, les exceptions étant rarissimes. Ainsi, avant les années 1990, seules deux commissions d'enquête, en février 1870, ont pu tenir des auditions publiques¹³. Dans la même logique, avant la loi du 19 juillet 1977¹⁴, la publication des rapports d'enquête n'était possible qu'en cas de vote positif de l'assemblée, sur proposition de son président ou de la commission¹⁵.

2. Un développement lent, mais nécessaire de la publicité des débats en commission

- 9 Un premier tournant intervient dans les années 1990, lorsque le Règlement du Sénat est modifié pour permettre aux commissions de décider librement de la publicité de tout ou partie de leurs travaux¹⁶. L'ouverture se poursuit avec l'inversement du principe de publicité qui régit les travaux des commissions d'enquête : leurs auditions deviennent publiques, sauf décision contraire motivée par la nécessité du secret¹⁷. Cette évolution marque une rupture notable dans la mesure où les commissions allaient, auparavant, « jusqu'à ne pas dévoiler l'identité des personnes auditionnées¹⁸ ».
- 10 Dans le même esprit, l'Assemblée nationale modifie son Règlement en 1988¹⁹, puis en 1994²⁰, afin d'introduire la possibilité pour le bureau d'une commission d'autoriser la présence de la presse lors des auditions, tandis que la publication systématique des communiqués est formalisée – le texte intégrant la pratique. Le président de la commission peut également ordonner une captation audiovisuelle des débats, généralement diffusée sur le réseau interne de l'Assemblée²¹. Certains travaux ont même bénéficié d'une diffusion

exceptionnelle auprès du grand public, à l'image de certaines auditions de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau en 2006, retransmises en direct à la télévision ²².

- 11 C'est l'évolution du cadre constitutionnel qui a favorisé une ouverture plus affirmée de la publicité des travaux en commission. Si la proposition du comité Balladur visant à rendre publics par principe les travaux des commissions saisies au fond n'a pas été retenue par le constituant ²³, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en conférant aux commissions un rôle central dans l'élaboration de la loi ²⁴, rend pratiquement inévitable un renforcement de la transparence de leurs travaux – comme a pu le souligner le Conseil constitutionnel ²⁵. L'article 46, alinéa 3 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit désormais qu'à « l'issue de chaque réunion, un compte rendu est publié, faisant état des travaux et des votes de la commission, ainsi que des interventions prononcées devant elle ». Le *Bulletin des commissions* est alors supprimé et les comptes rendus deviennent intégraux et rédigés au style direct, reflétant fidèlement le déroulement des débats. Par ailleurs, chaque commission peut décider d'une diffusion audiovisuelle de ses travaux au-delà de l'enceinte de l'Assemblée.
- 12 Ouverts au regard citoyen, les travaux des commissions sont également rendus plus accessibles à l'ensemble des acteurs de la vie parlementaire ²⁶. Les conseillers des groupes politiques et les collaborateurs parlementaires peuvent désormais assister aux réunions, dès lors que le député qu'ils accompagnent y siège, depuis un espace dédié au sein de chaque salle de commission. Le Conseil constitutionnel a, pour sa part, reconnu au gouvernement le droit d'assister à toutes les réunions de commission portant sur un projet ou une proposition de loi ²⁷.
- 13 Ce mouvement vers une transparence accrue a été parachevé par la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014 ²⁸, qui érige la publicité des travaux en principe et fait du huis clos l'exception. Désormais, les réunions des commissions sont diffusées en direct sur le site Internet de l'Assemblée nationale ²⁹ et les enregistrements y sont librement accessibles pendant un an, puis consultables à la demande ³⁰. À partir de la fin des années 2010, cet enregistrement tient même lieu de compte rendu pour une partie

des activités de contrôle des commissions³¹ : un compte rendu écrit n'est systématiquement établi que pour les travaux législatifs ou ceux expressément prévus par la Constitution.

B. Une ouverture accrue des commissions induisant une place institutionnelle renouvelée

- 14 La forte transparence des travaux des commissions (1) a accompagné la transformation de leur rôle institutionnel, désormais davantage orienté vers l'information des citoyens (2).

1. Une publicité couvrant un champ relativement étendu

- 15 En dehors de la stricte publicité des débats en commission, cette ouverture s'étend aux amendements déposés par les parlementaires sur les textes qu'elle examine. En effet, depuis juillet 2012, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé de publier en données ouvertes – ou *open data* – sur son site Internet l'ensemble des amendements déposés en séance publique ou en commission³², une pratique similaire étant observée au Sénat. Concrètement, ces amendements deviennent publics quelques heures après la clôture du délai de dépôt, avant leur traitement par les services et l'examen de leur recevabilité. Le public peut ainsi consulter le dispositif et l'exposé sommaire de chaque amendement, y compris ceux retirés par leurs auteurs après clôture. Les amendements ultérieurement déclarés irrecevables restent visibles, mais leur contenu – dispositif et exposé sommaire – est masqué. À l'issue de leur examen en commission, chaque amendement publié est assorti de la mention de son sort.
- 16 La publicité concerne ensuite le texte adopté par la commission. Une telle publication n'était pas jugée nécessaire avant la révision constitutionnelle de 2008, puisque le texte de référence demeurerait celui du gouvernement. Depuis lors, la commission saisie au fond publie, en plus du rapport, deux documents essentiels : le *texte de la commission*, qui constitue la version amendée du texte servant de base à la discussion en séance publique³³ ; et le *texte comparatif*, qui met en parallèle la version initiale ou transmise avec celle issue des

travaux de la commission, un lien renvoyant aux amendements adoptés³⁴. Cette double publication, si elle renforce la transparence à l'égard des citoyens, a d'abord vocation à informer des travaux de la commission les parlementaires qui n'en sont pas membres, avant l'examen en séance.

- 17 La publicité s'étend enfin au travail préparatoire conduit par les rapporteurs. Leur rôle, central dans l'examen des textes, peut-être classé en trois fonctions essentielles : présenter le texte en commission, exposer les positions de celle-ci en séance et donner un avis sur les amendements³⁵.
- 18 Conformément au premier de ces rôles, la publicité des travaux des rapporteurs s'exerce d'abord au bénéfice des autres membres de la commission. Le calendrier des auditions conduites par le rapporteur en amont de l'examen d'un texte législatif leur est communiqué afin qu'ils puissent y assister et, le cas échéant, interroger les personnes auditionnées. Même si, en pratique, l'affluence est limitée, l'objectif est de permettre aux commissaires de disposer d'un niveau d'information similaire au rapporteur. Rare exception à cette règle, les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances, lors de la discussion budgétaire, ne communiquent pas systématiquement le calendrier de leurs auditions, celles-ci étant nombreuses et concentrées dans un laps de temps restreint. De même, au Sénat, la pratique varie selon les commissions : le président peut, sur demande du rapporteur, décider de ne pas diffuser le calendrier des auditions. Ce principe de publicité est encore davantage accentué pour certains travaux. Les missions d'information rendent entièrement public, sur le site de l'Assemblée nationale, le calendrier de leurs auditions, tandis que les délégations parlementaires ainsi que les groupes d'études et d'amitié adoptent une pratique similaire concernant leurs réunions et leurs déplacements. Certaines commissions ont même exceptionnellement retransmis, sur le site de l'Assemblée nationale, l'intégralité des auditions menées par leurs rapporteurs : ce fut le cas des auditions effectuées par le rapporteur du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe en 2012³⁶ ou de celles effectuées par les rapporteurs de la proposition de loi relative à la fin de vie en 2025³⁷. De ce point de vue, la publicité des travaux préparatoires conduits par les rapporteurs ne se limite plus à une information interne à l'assemblée, mais s'inscrit dans une logique d'ouverture plus

large : à la retransmission audiovisuelle s'ajoute la publication d'un compte rendu, alors même que ces auditions se tiennent en principe à huis clos.

- 19 L'exigence de publicité s'exerce également vers l'extérieur de l'institution parlementaire, à travers la publication du rapport de la commission, corollaire des deux derniers rôles exercés par le rapporteur. Ce document, en rendant compte des travaux de la commission avant la discussion en séance, permet d'éclairer les parlementaires sur les orientations retenues et le sens des votes, article par article et amendement par amendement. Plus largement, il informe les citoyens des motifs et du sens des évolutions législatives proposées. Sa structure, articulée autour de trois grands volets, reflète ces vocations : un premier développement thématique général expose les motifs justifiant la nécessité de légiférer et les choix retenus ; un deuxième point, consacré aux commentaires d'articles, présente pour chacun le droit existant, les modifications envisagées et les ajustements opérés par la commission ; enfin, un troisième point rend compte des travaux de la commission, en reproduisant le compte rendu des débats. Dans un souci de transparence accrue, le rapport comporte également la liste des personnes auditionnées ainsi que celle des contributions écrites reçues par le rapporteur³⁸, renforçant la lisibilité du processus législatif. Le rapport du rapporteur apparaît ainsi comme le vecteur privilégié de l'ouverture des commissions vers l'extérieur et comme l'un des instruments centraux du renforcement du principe de publicité appliqué à leurs travaux. Il n'est dès lors pas surprenant que le contenu de ces rapports se soit étoffé à mesure que les assemblées ont entendu en faire des outils d'information destinés non seulement aux parlementaires, mais également aux citoyens³⁹.

2. Une modification profonde de la place institutionnelle des commissions

- 20 Le renforcement de la publicité des travaux en commission a d'abord accompagné la transformation profonde du rôle de ces dernières. Avant la révision de 2008, le texte examiné en séance n'était pas celui de la commission ; leur activité revêtant alors un caractère essentiellement technique, la nécessité de la présence du regard

citoyen ne s'imposait pas avec la même force. La revalorisation du rôle des commissions se traduit donc naturellement par une ouverture accrue de leurs travaux. D'une part, la possibilité pour une commission d'introduire et d'adopter définitivement certaines dispositions législatives confère à ses débats une portée normative nouvelle. La publicité garantit alors la nécessaire motivation des amendements retenus et participe d'un enjeu « démocratique de première importance »⁴⁰. D'autre part, en rendant visibles les échanges et les arguments développés, elle renforce la légitimité des décisions et limite leur remise en cause lors de la séance, plaçant les commissions au cœur du processus de fabrication de la loi⁴¹. Le renforcement de la publicité traduit ainsi la transformation des commissions en véritables lieux de décision publique, dont les travaux, désormais accessibles aux citoyens, participent pleinement à la transparence et à la légitimité du processus législatif.

- 21 L'ouverture des commissions contribue également à une meilleure connaissance des travaux préparatoires par l'ensemble des acteurs du droit. Entendus comme les documents et délibérations concourant à l'élaboration de la loi⁴², ces travaux trouvent leur source principale au sein des commissions, qui rédigent les rapports législatifs, auditionnent les ministres porteurs du texte, défrichent techniquement le projet et, depuis 2008, le modifient en premier. Ils éclairent ainsi la rédaction des décrets d'application par le gouvernement, l'interprétation des lois par le juge, ou encore la défense des parties lors des contentieux. Il est ainsi fréquent que le gouvernement et les sections administratives du Conseil d'État se réfèrent aux rapports législatifs des commissions pour rendre compte fidèlement de l'intention du législateur lors de l'examen des décrets d'application. De même, les commentaires publiés par le Conseil constitutionnel à l'occasion de ses décisions y font régulièrement mention. L'ouverture des travaux des commissions, en encourageant l'enrichissement du contenu de leurs rapports, contribue donc à une meilleure compréhension de l'intention du législateur et, par conséquent, à une application plus fidèle des lois adoptées.
- 22 Enfin, la diffusion élargie des travaux en commission favorise une meilleure compréhension, par les citoyens, du fonctionnement concret du Parlement et du travail de leurs représentants. Elle met en

lumière les étapes préparatoires, souvent éclipsées par les débats en séance alors qu'elles constituent la dimension la plus pédagogique de l'activité parlementaire. Les citoyens peuvent désormais suivre en direct, puis à tout moment, les auditions, riches en informations, les discussions plus techniques entre commissaires sur les textes législatifs et la présentation des rapports d'information de chaque commission, qui ne bénéficient pas d'un débat en séance. Cette diffusion se double d'une accessibilité plus grande des documents produits par les commissions grâce à leur publication sur les sites des assemblées⁴³. L'effet se révèle particulièrement marqué pour les commissions d'enquête : leurs auditions, généralement retransmises en direct, rencontrent parfois un large écho, à l'image de celle d'Alexandre Benalla par le Sénat, en janvier 2019, qui a rassemblé plus de 750 000 téléspectateurs⁴⁴. De même, la dimension pédagogique qui préside à la construction de leur rapport oriente explicitement leurs conclusions au-delà du seul cadre parlementaire, en les destinant directement aux citoyens auxquels elles s'adressent⁴⁵.

II. Une ouverture contrôlée de la publicité des travaux des commissions

- 23 Bien que la publicité des travaux des commissions soit désormais largement ouverte, les textes leur ont réservé des marges d'interprétation permettant, en pratique, d'en moduler le degré (A). Cette faculté de contrôle des commissions vise à assurer une application souple du principe de publicité au regard des exigences de l'activité parlementaire, corollaire nécessaire de l'autonomie du travail parlementaire (B).

A. Une ouverture demeurant encadrée par la pratique

- 24 En pratique, le régime de publicité des travaux des commissions s'exerce sous leur contrôle (1), contrôle que les textes tendent également à renforcer au Sénat (2).

1. Un contrôle exercé par les commissions

- 25 Si les commissions ont fait l'objet d'une ouverture croissante au public et aux médias, certains de leurs travaux demeurent néanmoins couverts par le secret. Elles peuvent en effet décider, « par une décision motivée et rendue publique⁴⁶ », de tenir certaines de leurs réunions à huis clos – exigence de motivation dont le respect reste toutefois inégalement observé⁴⁷. L'objectif affiché est de prévenir « une réduction de l'information du Parlement⁴⁸ » qui résulterait d'une parole moins libre des personnes auditionnées, par crainte d'une trop grande médiatisation. Si cette dérogation est fréquemment invoquée pour les auditions portant sur des sujets de défense ou de sécurité nationale, elle demeure ouverte à l'ensemble des commissions, bien que son usage reste marginal. Par exemple, sur 125 réunions tenues lors de la session 2024-2025 par la Commission des finances de l'Assemblée nationale, 14 l'ont été à huis clos, soit 11 %⁴⁹. Ces huis clos peuvent concerner certaines auditions⁵⁰, présentations de communications⁵¹ ou délibérations relatives à l'organisation des travaux⁵².
- 26 Certaines réunions spécifiques, en revanche, se tiennent toujours à huis clos. Tel est le cas de l'élection du bureau de la commission⁵³, des délibérations liées à l'usage de prérogatives procédurales particulières⁵⁴ ou les réunions se tenant en application des articles 88 ou 91 alinéa 9 du Règlement de l'Assemblée nationale⁵⁵, consacrés à l'examen purement formel des amendements déposés en séance et non encore étudiés en commission. Ces dernières, qui visent à éviter l'usage par le gouvernement des prérogatives qu'il détient du deuxième alinéa de l'article 44 de la Constitution⁵⁶ – mais aussi à permettre le dépôt d'amendements hors délai, puisqu'ils deviennent présentés au nom de la commission si elle les accepte –, représentent à elles seules 57 % des 14 réunions à huis clos tenues par la Commission des finances au cours de la session 2024-2025⁵⁷.
- 27 Ces réunions ne font donc l'objet d'aucune retransmission audiovisuelle, mais un compte rendu plus ou moins détaillé peut être produit, préservant ainsi le principe de publicité *a posteriori*⁵⁸. Par exemple, un compte rendu intégral a été publié à l'issue de la réunion du 26 mars 2025 relative à la présentation d'une contribution du

rapporteur général sur l'évaluation des recettes fiscales, malgré le huis clos⁵⁹. De la même manière, les commissions mixtes paritaires, chargées de trouver un compromis entre les deux assemblées, délibèrent systématiquement à huis clos. Le compte rendu publié, bien que non intégral, restitue néanmoins fidèlement le déroulement des débats⁶⁰.

- 28 Certains travaux sont soumis à un régime de transparence strictement encadré. Tel est le cas des commissions d'enquête, dont les auditions peuvent être tenues à huis clos afin de protéger l'identité des personnes entendues⁶¹, de garantir leur liberté de parole⁶² ou, à leur demande, de préserver leur image lorsqu'il s'agit, par exemple, de personnalités médiatiques⁶³. Les échanges peuvent néanmoins faire l'objet d'un compte rendu⁶⁴. La divulgation non autorisée des informations recueillies ou des documents produits est passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, sauf si le rapport publié y fait expressément référence⁶⁵. La présentation du rapport final obéit, en outre, à des règles strictes : l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 prévoit que l'assemblée peut, après s'être constituée en comité secret, décider « de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête⁶⁶ ». Pour permettre l'application de ces dispositions, l'article 144-2, alinéa 3 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit un délai de cinq jours francs entre l'adoption du rapport et sa publication⁶⁷. Concrètement, cela signifie, d'une part, que la commission d'enquête ne peut examiner les conclusions de ses travaux qu'à huis clos et que, d'autre part, les commissaires, qui se prononcent sur l'adoption ou le rejet du rapport, ne peuvent faire état du contenu de celui-ci avant sa publication formelle⁶⁸.
- 29 Enfin, la publicité des votes en commission demeure partielle. La majorité des scrutins se tenant à main levée, il est souvent impossible de connaître le sens du vote individuel des députés, voire le décompte précis des voix. Certains présidents de commissions le communiquent toutefois lorsque le vote revêt une importance particulière, notamment en période d'absence de majorité claire, comme sous la ^{xvii}^e législature⁶⁹. Les explications de vote, le cas échéant, permettent également d'identifier la position des groupes politiques. En outre, un dixième des membres d'une commission peut demander un scrutin public⁷⁰ : dans ce cas, peu fréquent, chaque

commissaire est appelé nominalement à exprimer son vote, faute de dispositif électronique⁷¹. Si la publicité du vote n'est donc pas la règle, ces mécanismes assurent, à la demande, une transparence complète⁷².

2. Un encadrement renforcé au Sénat

- 30 Là où l'Assemblée nationale affirme la publicité comme un principe général, le Sénat en fait une faculté laissée à la discrétion de chaque commission. Par exemple, si l'article 15 *ter* alinéa 2 du Règlement du Sénat prévoit bien l'enregistrement des réunions, ceux-ci conservent un caractère confidentiel et ne sont accessibles qu'aux sénateurs, sur demande. En pratique, les auditions des commissions du Sénat font l'objet d'une diffusion publique, tandis que les travaux consacrés à l'examen de textes législatifs ou de rapports d'information se tiennent à huis clos. Le caractère exceptionnel de la retransmission de ces auditions, par rapport aux autres travaux, conduit généralement le président à en informer les commissaires en ouverture de réunion. Par ailleurs, si un compte rendu est systématiquement publié chaque semaine⁷³, que les réunions se tiennent ou non à huis clos, il reste seulement analytique s'agissant des travaux législatifs⁷⁴.
- 31 L'écart observé avec les pratiques de l'Assemblée nationale tient à la nature même des travaux conduits au Sénat. Alors que les commissions de l'Assemblée tendent à préfigurer les débats de la séance, dans un contexte marqué par l'examen d'un grand nombre d'amendements, le Sénat privilégie une approche plus technique et plus collégiale. Les amendements du rapporteur, souvent rédactionnels ou de coordination, y occupent une place centrale, aux côtés de ceux soutenus par la majorité. À l'inverse, les initiatives des autres commissaires, bien que parfois substantielles, demeurent moins nombreuses et sont défendues avec une intensité moindre qu'en séance, leurs chances d'adoption étant limitées et leur retentissement plus restreint. Les amendements d'appel ou les initiatives purement politiques, qui relèvent d'une fonction plus tribunitienne du droit d'amendement, sont ainsi réservés à l'hémicycle. Comme l'a résumé Jean-Louis Hérin, « la majorité amende en commission et l'opposition débat en séance plénière⁷⁵ ». Au stade de la commission, l'exercice est donc moins codifié, prenant davantage la forme d'une discussion entre les groupes et le

rapporteur sur l'orientation et la compréhension du texte, les échanges étant plus succincts et la présence du citoyen s'imposant avec moins d'acuité.

- 32 Il convient toutefois de souligner que cette réserve sénatoriale s'atténue lorsque la procédure de législation en commission est mise en œuvre. Celle-ci permet, à l'initiative du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, du président d'un groupe ou du gouvernement, que la Conférence des présidents décide de limiter l'exercice du droit d'amendement des sénateurs et du gouvernement au seul cadre de la commission⁷⁶. Dans une telle hypothèse, la commission se voit appliquer les règles de publicité normalement réservées à la séance⁷⁷, le Règlement imposant alors la publication d'un « compte rendu détaillé des débats⁷⁸ » généralement assorti d'une retransmission audiovisuelle afin de satisfaire aux exigences constitutionnelles de publicité⁷⁹.

B. Un encadrement conciliant transparence et autonomie des parlementaires

- 33 L'encadrement défini par les commissions tend à concilier des exigences contradictoires relatives au principe de publicité (1) et, plus encore, à articuler le droit à l'information des citoyens avec la nécessité, pour les parlementaires, de mener à bien leurs travaux (2).

1. Une conciliation des exigences

- 34 Cet encadrement de la publicité des travaux des commissions offre d'abord les instruments nécessaires à la conciliation de deux demandes *a priori* contradictoires : l'une tendant à une ouverture accrue des travaux, l'autre appelant au maintien, voire au renforcement, de leur confidentialité.
- 35 Ainsi, il n'est pas rare que des appels à une ouverture plus importante des travaux des commissions soient formulés. Cette demande concerne tout particulièrement les commissions mixtes paritaires, dont la teneur des échanges fait parfois l'objet de fuites organisées par les parlementaires qui y siègent⁸⁰. Ainsi, lors du premier rendez-

vous des réformes initié par le président de l'Assemblée nationale en 2017, il a été proposé de rendre publiques les réunions des commissions mixtes paritaires⁸¹, répondant par ailleurs à une attente du gouvernement, qui n'y a pas accès. De même, certains sénateurs plaident pour une transparence accrue de leurs travaux de commission afin de se rapprocher du modèle de la Chambre basse, en élargissant par exemple l'accès des réunions aux secrétariats des groupes politiques⁸² ou en inversant le principe de publicité, faisant du huis clos l'exception⁸³.

36 À l'inverse, d'autres propositions visent à faciliter le recours au huis clos, notamment pour les commissions d'enquête, en reconnaissant aux personnes auditionnées la faculté de le demander au nom, par exemple, de la protection de leurs droits fondamentaux⁸⁴. Ces questions ne sont pas nouvelles, puisqu'un tel resserrement du cadre juridique relatif aux commissions d'enquête a déjà pu avoir lieu en 1953, lorsque le législateur a intégré la pratique en exigeant la confidentialité de leurs travaux⁸⁵ – une disposition ensuite reprise dans l'ordonnance n° 58-100 du 17 novembre 1958⁸⁶.

37 Ainsi, l'encadrement des règles de publicité ne traduit pas l'adhésion à l'une ou l'autre de ces positions, mais l'organisation d'un équilibre entre elles. Ce cadre juridique n'opte donc ni pour une transparence absolue ni pour un huis clos généralisé ; il aménage des procédures différenciées permettant d'adapter le degré de publicité aux enjeux propres à chaque travail des commissions. Ce faisant, il assure la coexistence de deux exigences concurrentes sans sacrifier ni la transparence des travaux parlementaires ni la capacité des commissions à fonctionner dans des conditions adaptées à leurs missions. Les textes traduisent cette conciliation en ménageant une latitude importante à la pratique des commissions, une approche déjà soutenue à propos des commissions d'enquête⁸⁷ et qui demeure défendue, tant à l'Assemblée nationale⁸⁸ qu'au Sénat⁸⁹, pour l'ensemble des commissions.

2. Une conciliation des finalités

38 L'encadrement de la publicité des travaux des commissions participe également d'une conciliation des fonctions qui leur sont assignées. Il s'agit, en particulier, d'articuler l'exigence d'information des citoyens

sur les travaux conduits par les parlementaires avec l'impératif d'efficacité normative qui commande que ces travaux puissent aboutir, ce qui suppose parfois une publicité plus contenue.

- 39 L'exemple des commissions mixtes paritaires est particulièrement parlant, le secret entourant leurs délibérations répondant directement à leur finalité : obtenir une conciliation entre deux chambres et plusieurs groupes parlementaires portant des avis contraires. Ce procédé, d'une part, favorise les compromis, puisque, dans une conception classique, la publicité des débats peut rigidifier les postures et accentuer artificiellement les clivages⁹⁰. Au contraire, dans une situation de huis clos, « nul ne se sent obligé de conserver ses opinions s'il n'est plus convaincu de leur pertinence et de leur vérité et chacun peut céder à la force des arguments⁹¹ ». D'autre part, ce secret offre une flexibilité procédurale importante, alors que ces commissions sont destinées à opérer une conciliation entre les deux assemblées. Le huis clos permet de s'affranchir de l'ordre des articles afin de commencer par ceux dont le compromis est le plus délicat, favorisant un élan positif ou, au contraire, permettant de constater rapidement un échec. De même, le temps de parole n'est pas limité, ouvrant la possibilité aux argumentaires de se déployer plus librement afin de faciliter l'atteinte d'un consensus. D'autres souplesses procédurales sont possibles, comme l'absence de délai de dépôt des amendements, permettant parfois d'énoncer une rédaction orale au cours de la réunion⁹². Ce fonctionnement est renforcé par l'absence de compétence du Conseil constitutionnel pour contrôler les conditions de déroulement des commissions mixtes paritaires⁹³.
- 40 Pour autant, le fait que les réunions des commissions se tiennent ou non à huis clos ne semble pas profondément modifier, en pratique, le comportement des parlementaires : le huis clos ne crée pas d'entente artificielle entre opinions divergentes, tout comme la publicité n'implique pas une confrontation systématique. Comme l'observait Marc Abélès lors de l'examen de la proposition de loi instituant le PACS en 1998, si l'atmosphère est plutôt décontractée et les débats techniques, les avis demeurent divergents et parfois tendus, la commission restant le lieu « d'une confrontation des points de vue plutôt que d'une véritable discussion⁹⁴ » ; autant d'éléments qui se retrouvent aujourd'hui alors que les débats sont désormais diffusés.

La publicité n'a donc pas profondément dénaturé le contenu des échanges, lesquels restent généralement plus apaisés qu'en séance.

- 41 Une telle différence d'approche entre les travaux en commission et ceux de la séance peut s'expliquer par l'idée « qu'il existerait au sein des commissions parlementaires un code tacite encourageant la collaboration et la recherche du consensus⁹⁵ » : les commissaires s'y retrouvent chaque semaine⁹⁶ hors de la présence du gouvernement et sont fréquemment conduits à travailler conjointement, notamment dans le cadre des missions d'information créées par les commissions, qui doivent être composées de deux rapporteurs, dont un appartenant à un groupe d'opposition⁹⁷. Les commissions apparaissent ainsi, dans une perspective sociologique, comme de véritables institutions, générant des « manifestations de communion entre les membres du groupe social intéressé⁹⁸ », une dynamique d'autant plus accentuée que leurs pratiques d'organisation et de fonctionnement peuvent considérablement varier d'une commission à l'autre⁹⁹.

Conclusion

- 42 Il apparaît que la publicité des travaux des commissions ne saurait être appréhendée à l'aune d'une simple opposition entre transparence et secret. Le régime créé ne consacre ni un principe de publicité intégrale ni une culture du huis clos ; il organise des degrés d'ouverture différenciés, adaptés à la nature des commissions, à l'objet de leurs travaux et aux finalités poursuivies. Cette modulation permet de répondre aux attentes légitimes d'information des citoyens tout en préservant les conditions de délibération inhérentes au travail parlementaire en commission.
- 43 En définitive, la publicité des travaux des commissions apparaît moins comme une fin en soi que comme un instrument au service du bon fonctionnement du Parlement. En aménageant les conditions de sa mise en œuvre, le droit parlementaire ne se contente pas d'arbitrer entre des exigences concurrentes, il contribue à définir un modèle de délibération qui, tout en demeurant fidèle au principe démocratique de publicité, reconnaît que l'efficacité et la qualité de la décision législative supposent parfois une certaine retenue dans l'exposition des échanges.

NOTES

- 1 E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1910, p. XII.
- 2 J. Bentham, *Garanties contre l'abus de pouvoir et autres écrits sur la liberté politique*, Paris, Rue d'Ulm, 2016.
- 3 É. Landowski, « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *Revue française de science politique*, 1977, n° 27, p. 428-441 ; J.-Ph. Heurtin, *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, PUF, 1999 ; H. Coniez, *Écrire la démocratie. De la publicité des débats parlementaires*, Paris, L'Harmattan, 2012 ; D. Gardey, *Le linge du Palais-Bourbon. Corps, matérialité et genre du politique à l'ère démocratique*, Lormont, Bord de l'eau, 2015.
- 4 B. Morel, « Ce que conte le compte rendu : l'institution d'un ordre parlementaire idéalisé », *Droit et société*, n° 98, 2018, p. 179-199, DOI : [10.3917/drs.098.0179](https://doi.org/10.3917/drs.098.0179) ; O. Rozenberg et P.-Y. Baudot, « Entretien avec Claude Azéma, directeur du service du compte rendu intégral à l'Assemblée nationale », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, vol. 2, n° 14, 2010, p. 133-145, DOI : [10.3917/parl.014.0133](https://doi.org/10.3917/parl.014.0133).
- 5 Voire exclusive pour certains travaux, tels que la présentation de rapports d'information ou d'enquête, ainsi que l'examen de certains textes législatifs qui, bien qu'inscrits à l'ordre du jour de la séance publique, ne seront finalement pas débattus, faute de temps ou à la suite de leur retrait – un phénomène qui se manifeste avec une particulière acuité lors des journées réservées à un ordre du jour déterminé par les groupes d'opposition ou minoritaires.
- 6 J.-J. Urvoas, « La lente mais irrépensible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs*, vol. 3, n° 146, 2013, p. 21-31, DOI : [10.3917/pouv.146.0021](https://doi.org/10.3917/pouv.146.0021) ; C. Krolík, « Le renouveau des commissions parlementaires permanentes ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 2, n° 98, 2014, p. 345-368, DOI : [10.3917/rfdc.098.0345](https://doi.org/10.3917/rfdc.098.0345) ; G. Faure, *L'apport des commissions permanentes à l'unification de la fonction parlementaire*, thèse, sous la direction de Ph. Blacher, université Jean-Moulin Lyon 3, 2017, DOI : [10.70675/aee2e5bdza279z4973z8a53z374d39cc4765](https://doi.org/10.70675/aee2e5bdza279z4973z8a53z374d39cc4765).

- 7 P. Türk, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, LGDJ, 2011 ;
C. Righetti, *Les commissions d'enquête parlementaire. Étude comparée des expériences américaine, française et italienne*, thèse, sous la direction de Th. Di Manno et A. Quinio, École doctorale Société méditerranéennes et sciences humaines Toulon, 2024, DOI :
[10.70675/fbaaf16ez9c96z4845z9b74ze4ab2fa48d9a](https://doi.org/10.70675/fbaaf16ez9c96z4845z9b74ze4ab2fa48d9a).
- 8 A. de Montis, « La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 3, n° 103, 2015, p. 561-580, DOI :
[10.3917/rfdc.103.0561](https://doi.org/10.3917/rfdc.103.0561).
- 9 H. Coniez, « Publicité des travaux », dans D. Connil, P. Jense-Monge, A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 927. Pour des développements plus approfondis sur les fonctions de la publicité voir également H. Coniez, *Écrire la démocratie. De la publicité des débats parlementaires*, op. cit., p. 12-17.
- 10 L'article 1^{er} de la section II du chapitre III du titre III de la Constitution du 3 septembre 1791 disposait ainsi que « les délibérations du Corps législatif seront publiques, et les procès-verbaux de ses séances seront imprimés ».
- 11 H. Coniez et P. Michon, *Servir les assemblées. Histoire et dictionnaire de l'administration parlementaire française de 1789 à la fin du xx^e siècle*, Paris, Mare & Martin, 2020, p. 357-360.
- 12 Art. 46 al. 1 RAN, version initiale.
- 13 E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1902, p. 707.
- 14 Art. 3 de la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977 modifiant l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, en vue de préciser les moyens d'action des commissions d'enquête et de contrôle.
- 15 Art. 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, version initiale.
- 16 Art. 16 al. 8 RS, modifié par la résolution n° 4 du 4 octobre 1990.
- 17 Art. 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifié par la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991.

- 18 A. Frago, « L'Assemblée nationale : une institution en ligne », *Les Cahiers du CEVIPOF*, n° 58, 2014, p. 105.
- 19 Résolution n° 11 du 11 octobre 1988.
- 20 Résolution n° 151 du 26 janvier 1994.
- 21 A. Frago, *op. cit.*, p. 105.
- 22 L'enregistrement de ces auditions est encore disponible sur le site de l'Assemblée nationale (URL : <https://www.assemblee-nationale.fr/13/commisions/outreau/index-court.asp> [consulté le 11 février 2026]). Voir également les explications de M. Michel Richard, ancien président de *La Chaîne Parlementaire* (« LCP – Assemblée nationale, L'affaire d'Outreau, première commission d'enquête retransmise en direct sur LCP | 20 ans de LCP », YouTube, 2020, URL : <https://www.youtube.com/watch?v=oGdIdtFVddQ&list=PL9L-pQmSZ1dvAiDTh45ZA8gdrkrwqwW7P&index=5> [consulté le 11 février 2026]). La résolution n° 292 du 27 mai 2009 a par ailleurs codifié cette possibilité (art. 144-1 RAN).
- 23 En raison de l'opposition du Sénat, soucieux de préserver « la liberté des échanges qui constitue l'un des principaux atouts des commissions » (J.-J. Hyest, *Rapport*, Doc. Sénat n° 387, 11 juin 2008, p. 41) et malgré l'adoption d'amendements en ce sens en première lecture par l'Assemblée nationale (amendements 59 et 339 sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, Doc. AN n° 820, 2008).
- 24 Notamment par le fait que la discussion en séance publique porte désormais sur le texte qu'elles ont adopté (art. 42 al. 1 de la Constitution).
- 25 « Les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s'appliquent aux travaux des commissions, imposent qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein » (Cons. const., n° 2009-581 DC, 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 12).
- 26 Sur ce point, voir Ph. Bachschmidt, « La publicité des travaux des commissions parlementaires », *Constitutions*, 2010, p. 510.
- 27 Cons. const., n° 2009-579 DC, 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, cons. 36.
- 28 Résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

29 À la demande des commissions, bien qu'en pratique cette diffusion se soit généralisée (art. 18 bis IGB).

30 Il suffit, en pratique, de renseigner une adresse électronique dans le formulaire disponible sur le site de l'Assemblée pour recevoir, en quelques minutes, un lien transmis automatiquement donnant accès à l'enregistrement vidéo.

31 Voire pour l'ensemble des travaux de certains organes, tel que le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

32 Assemblée nationale, *Vers une Assemblée nationale du XXI^e siècle*, URL : <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/10/Plan-d-action-de-l-Assemblee-Nationale.pdf> [consulté le 21 juin 2026].

33 Art. 86 al. 4 RAN.

34 Art. 86 al. 3 RAN. Au Sénat, le *texte comparatif* se présente sous la forme d'un renvoi, sur le site Internet de l'institution, vers une page intitulée « La loi en construction », retraçant l'évolution du texte à chaque étape de son examen.

35 Selon la classification proposée par J.-P. Camby, « L'évolution des commissions parlementaires sous la V^e République », dans Ph. Blachère (dir.), *La Constitution de la V^e République. 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, LGDJ, 2018, p. 348.

36 E. Binet, *Rapport*, Doc. AN n° 628, Tome I, 17 janvier 2013, p. 15. La Commission des lois avait également publié 83 contributions reçues par le rapporteur (*ibid.*, Tome II, 17 janvier 2013).

37 A. Vidal, F. Gernigon, O. Falorni, B. Liso, L. Panifous, S. Delautrette et É. Leboucher, *Rapport*, Doc. AN n°s 1281 et 1364, Tome II, 11 avril 2025 et 2 mai 2025. Des auditions publiques avaient également été organisées par la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à l'accompagnement des malades et de la fin de vie en 2024 (O. Falorni, L. Cristol, C. Fiat, L. Maillart-Méhaigner et D. Martin, *Rapport*, Doc. AN n° 2634, Tome II, 18 mai 2024).

38 Art. 22, 1o, d) IGB AN.

39 À titre d'exemple, le volume du tome II du rapport produit par la Commission des finances du Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances en première lecture, qui contient les seuls commentaires d'articles, a été multiplié par dix en plus de 40 ans : de 84 pages pour le projet de finances pour 1980 (M. Blin, *Rapport*, Doc. Sénat n° 50, 21 novembre 1979) à

841 pages pour le projet de loi de finances pour 2026 (J.-F. Husson, *Rapport*, Doc. Sénat n° 139, 24 novembre 2025).

40 Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *La réforme institutionnelle deux ans après*, 17 mai 2010, p. 31.

41 Sur ce point, voir A. de Montis, « Les commissions permanentes dix ans après : évolution et révolution ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 4, n° 116, 2018, p. 792, DOI : [10.3917/rfdc.116.0785](https://doi.org/10.3917/rfdc.116.0785).

42 Pour des développements plus approfondis sur cette notion, voir É. Quinart, « Travaux préparatoires », dans D. Connil, P. Jense-Monge, A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, op. cit., p. 1137-1140.

43 C. Geynet-Dussauze, « Le travail parlementaire à l'épreuve du progrès technique : un jeu d'ombres et de lumières », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 3, n° 143, 2025, p. 721-742, DOI : [10.3917/rfdc.143.0721](https://doi.org/10.3917/rfdc.143.0721). Une telle banque de données, répondant à un objectif d'ouverture, avait déjà été esquissée dans les années 1980 par la publication des références et décisions relatives aux textes déposés sur le Bureau de l'Assemblée nationale (M. Ameller, « Le progrès technique au service du législateur : l'exemple de l'Assemblée nationale », *Pouvoirs*, n° 30, 1984, p. 139-140, URL : <https://revue-pouvoirs.fr/le-progres-technique-au-service-du/> [consulté le 13 juillet 2026]).

44 « Plus de 750 000 téléspectateurs pour l'audition d'Alexandre Benalla au Sénat », *Europe 1*, 2019, URL : <https://www.europe1.fr/medias-tele/plus-de-750000-telespectateurs-pour-laudition-dalexandre-benalla-au-senat-3843398> [consulté le 6 septembre 2025].

45 Sur l'idée d'une « démocratisation » des travaux des commissions d'enquête, voir É. Vallet, « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 2, n° 54, 2003, p. 249-278, DOI : [10.3917/rfdc.054.0249](https://doi.org/10.3917/rfdc.054.0249).

46 Art. 46 al. 2 RAN.

47 B. Fargeaud, « Auditions à huis clos au sein de l'Assemblée nationale : le règlement et la pratique », *Jus Politicum Blog*, 25 juin 2021, URL : <https://blog.juspoliticum.com/2021/06/25/auditions-a-huis-clos-au-sein-de-lassemblee-nationale-le-reglement-et-la-pratique-par-benjamin-fargeaud/> [consulté le 6 septembre 2025].

48 J.-J. Urvoas, *Rapport*, Doc. AN n° 2381, 20 novembre 2014, p. 67.

49 On est loin des 74 % de réunions tenues à huis clos lors de la session 2013-2014. Voir A. de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français. Étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Paris, Dalloz, 2016, p. 239.

50 Par exemple, l'audition de M. Piotr Serafin du jeudi 22 mai 2025.

51 Par exemple, la réunion du mercredi 26 mars 2025 portant sur la présentation d'une contribution de M. Charles de Courson sur l'évaluation des recettes fiscales en 2023, 2024 et 2025.

52 Par exemple, la réunion du mercredi 19 février 2025 portant sur les suites à donner au refus opposé par M. Alexis Kohler d'être entendu par la commission exerçant les prérogatives d'une commission d'enquête.

53 Y compris la réunion constitutive d'une commission d'enquête, le compte rendu étant particulièrement succinct dans ce cas.

54 Telles que les demandes d'examen par priorité de certains articles (art. 95 al. 5 RAN) ou les demandes de seconde délibération (art. 101 al. 2 RAN).

55 Une pratique équivalente existe au Sénat avec les réunions portant sur l'« examen des amendements au texte de la commission ».

56 Qui lui permet, après l'ouverture du débat en séance publique sur un texte, de rendre irrecevable tout amendement qui n'a pas été examiné par la commission. Pour un exemple de mise en œuvre de cette procédure, voir l'examen, en première lecture, par l'Assemblée nationale, de la proposition de loi visant à reconnaître une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre, dans l'exercice de leurs fonctions (JO AN, *Débats*, 2^e séance du 22 janvier 2026, p. 659).

57 Statistiques produites à partir des convocations des réunions passées de la Commission des finances.

58 Permettant ainsi le respect du principe de clarté et de sincérité des débats (Cons. const., n° 2010-617 DC, 9 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites*, cons. 3).

59 Compte rendu de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, mercredi 26 mars 2025, séance de 16 heures 30, n° 95. Les premières pages du compte rendu s'ouvrent en outre sur un

échange révélateur entre les commissaires relatif au bien-fondé de ce huis clos, dont certains membres en contestent la justification.

60 Voir, par exemple, D. Amiel, *Rapport*, Doc. AN n° 873, 31 janvier 2025.

61 Par exemple, la réunion de la commission d'enquête sur les effets psychologiques de *TikTok* sur les mineurs du jeudi 15 mai 2025 portant sur l'audition de MM. X et Y. et de M^{me} Z.

62 Par exemple, la réunion de la commission d'enquête sur les effets psychologiques de *TikTok* sur les mineurs du lundi 2 juin 2025 portant sur l'audition de représentants de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

63 Par exemple, la réunion de la commission d'enquête relative aux violences commises dans les secteurs du cinéma, de l'audiovisuel, du spectacle vivant, de la mode et de la publicité du lundi 10 mars 2025 portant sur l'audition de MM. Jean Dujardin, Gilles Lellouche, Pio Marmaï et Jean-Paul Rouve.

64 Voir, par exemple, L. Miller, *Rapport*, Doc. AN n° 1770, Tome II, 4 septembre 2025, p. 264-275.

65 Art. 6 – IV, al. 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

66 Art. 6 – IV, al. 3 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

67 Un dispositif similaire existe au Sénat, le délai n'étant toutefois que de 24 heures entre l'adoption du rapport et sa publication, prorogeable pendant quatre jours à la demande du Président du Sénat, du président ou du rapporteur de la commission d'enquête ou d'un président de groupe (art. V IGB).

68 Ainsi, en pratique, le rapporteur soumet le projet de rapport à la consultation des autres membres de la commission d'enquête quelques jours avant sa présentation, dans une salle dédiée, afin qu'ils puissent en prendre connaissance, sans toutefois que des exemplaires ne leur soient remis ni qu'ils ne soient autorisés à en photographier ou photocopier des extraits.

69 C'est le cas, par exemple, du vote de la première partie du projet de loi de finances pour 2026 en première lecture à l'Assemblée nationale, rejeté par 11 voix pour et 37 contre (« Les députés de la commission des Finances disent "non" au volet recettes du budget 2026 », *Les Echos*, 23 octobre 2025,

URL : <https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/les-deputes-de-la-commission-des-finances-disent-non-au-volet-recettes-du-budget-2026-2194041> [consulté le 24 novembre 2025]).

70 Art. 44 al. 2 RAN.

71 Pour un exemple de mise en œuvre de cette procédure, voir la réunion de la Commission des finances portant sur l'examen du projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances du jeudi 12 décembre 2024.

72 Néanmoins, certains scrutins doivent impérativement se dérouler à bulletin secret en vertu du Règlement, notamment ceux relatifs à l'avis des commissions permanentes sur les propositions de nomination relevant de l'article 13 de la Constitution (art. 29-1 al. 4 RAN). Dans cette hypothèse, le vote est effectué à l'aide d'une urne, laquelle peut être scellée durant plusieurs jours jusqu'au dépouillement, organisé simultanément avec celui de la commission compétente du Sénat (art. 29-1 al. 5 RAN).

73 Art. 15 *ter* al. 1 RS.

74 Ainsi, excepté les amendements de fond adoptés, qui font l'objet d'un exposé sommaire prononcé par l'auteur, l'ensemble des autres amendements sont généralement présentés sous la forme d'un tableau comprenant leur objet et leur sort. Le compte rendu ne retrace ainsi que très succinctement les échanges ayant eu lieu.

75 J.-L. Hérin, « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs*, n° 139, 2011, p. 127, URL : https://revue-pouvoirs.fr/wp-content/uploads/pdfs_articles/139Pouvoirs_p121-128_nouvelle_procedure_leg_senat.pdf [consulté le 13 juillet 2026].

76 Art. 47 *ter* al. 1 RS.

77 Art. 47 *ter* al. 9 RS.

78 Art. 47 *ter* al. 11 RS.

79 Cons. const., n° 2015-712 DC, 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, cons. 38.

80 C'était également le cas pour certaines réunions de commissions permanentes, avant la captation vidéo de leurs travaux, lorsque le texte présentait un enjeu politique particulier – ainsi, par exemple, en

Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale lors de l'examen de la réforme des retraites de 2010.

81 Pour une nouvelle Assemblée nationale, *Première conférence des réformes. Propositions des groupes de travail*, décembre 2017, p. 139, URL : <https://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/Rapport-1-GT.pdf> [consulté le 6 septembre 2025].

82 Amendements 87 rect., 73 et 29 rect. sur la proposition de résolution tendant à renforcer les moyens de contrôle des sénateurs, conforter les droits des groupes politiques, et portant diverses mesures de clarification et de simplification, Doc. Sénat n° 509, 2025.

83 Amendement 17 sur la proposition de résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, Doc. Sénat n° 629, 2021.

84 J.-J. Urvoas, « Le Parlement enquête, le droit vacille. Pour une clarification du cadre juridique des commissions parlementaires », *Fondation pour l'innovation politique*, 2025, p. 23-25, URL : <https://www.fondapol.org/etude/le-parlement-enquete-le-droit-vacille/> [consulté le 13 juillet 2026].

85 Loi n° 53-1215 du 8 décembre 1953 relative au secret des travaux des commissions d'enquête parlementaire.

86 Art. 6 al. 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, version initiale.

87 Voir en ce sens l'avis de J. Desandre, « Les commissions d'enquête ou de contrôle : secret ou publicité des travaux ? », *Pouvoirs*, 1985, n° 34, p. 60 et 64 : « il semble opportun de donner à l'Assemblée qui crée une commission la possibilité de choisir le principe (secret ou publicité) qui paraît convenir à la situation » ou « il semble bien que la meilleure solution dans ce domaine consiste à ne pas imposer de règle précise et à laisser le président ou le bureau de la commission décider de ce qui peut être publié sans gêner la bonne marche de l'enquête ».

88 M. Sylvain Waserman, rapporteur de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale en 2019, justifiait ainsi un avis défavorable sur un amendement prévoyant non plus la possibilité mais l'obligation de retransmission vidéo des travaux des commissions, même si la pratique assure généralement une diffusion systématique : « nous souhaitons seulement laisser au président de la

commission le choix de la manière dont cette publicité est assurée, qu'il s'agisse d'une retransmission audiovisuelle, d'un compte rendu écrit ou d'un autre moyen » (JO AN, *Débats*, 2^e séance du 28 mai 2019, p. 5099).

89 M. François-Noël Buffet, rapporteur de la proposition de résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, exprimait en ces termes son opposition à l'amendement précité visant à inverser le principe de publicité : « bien entendu, certains travaux peuvent être diffusés, par exemple dans les cas d'auditions ou de tables rondes, mais c'est aux responsables des commissions d'en décider » (JO Sénat, *Débats*, séance du 1^{er} juin 2021, p. 4417).

90 J. Elster, « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, n° 44, 1994, p. 248, DOI : [10.3406/rfsp.1994.394826](https://doi.org/10.3406/rfsp.1994.394826) : « la publicité des débats introduit une source supplémentaire d'inefficacité, en raison de la dynamique autonome de la vie politique. La nécessité de se démarquer idéologiquement de son adversaire, même en l'absence de désaccord véritable, peut entraîner une polarisation artificielle du débat et provoquer ainsi une impasse ».

91 Un argumentaire mobilisé par James Madison pour que la Convention de Philadelphie siège à huis clos (*ibid*, p. 246).

92 Il peut également s'agir de prendre comme référence un texte adopté au cours de la navette parlementaire, sans qu'il soit nécessairement celui voté par la dernière assemblée saisie. Voir notamment J.-J. Hyst, « La CMP, lieu mystérieux de pouvoir », *Pouvoirs*, vol. 3, n° 146, 2013, p. 83-92, DOI : [10.3917/pouv.146.0083](https://doi.org/10.3917/pouv.146.0083).

93 Cons. const., n° 2015-718 DC, 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, cons. 8.

94 M. Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 191.

95 C. Viktorovitch. *Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, Thèse Sciences Po Paris, 2013, p. 154.

96 La plupart du temps le mercredi matin, sauf si la commission décide d'ouvrir des réunions supplémentaires ou qu'à l'inverse son ordre du jour est allégé (art. 50 al. 3 RAN).

97 Art. 145 al. 3 RAN.

98 C. Vintzel, « Débats et discussions », dans D. Connil, P. Jense-Monge, A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, op. cit., p. 335.

99 En ce qui concerne, par exemple, les temps de parole, le nombre d'orateurs par amendement ou, plus généralement, l'organisation des travaux – ainsi, la plupart des commissions transmettent à leurs membres le projet de rapport du rapporteur avant l'examen des textes, une pratique totalement absente à la Commission des finances.

RÉSUMÉS

Français

Initialement limitée aux séances publiques, la publicité des travaux parlementaires s'est progressivement étendue aux commissions, redéfinissant profondément leur rôle institutionnel. Dorénavant érigée en principe, elle s'applique à un large éventail de travaux et traduit le mouvement général d'ouverture du Parlement vers les citoyens. Ce régime demeure toutefois encadré : les textes et la pratique prévoient des plages de huis clos et de confidentialité, indispensables au bon déroulement du travail parlementaire. Loin de s'opposer à la transparence, il établit un modèle de délibération centré sur la finalité des travaux des commissions, préservant la liberté d'action des parlementaires. En prenant pour point d'observation privilégié l'Assemblée nationale et en s'appuyant sur l'analyse de la pratique parlementaire, cet article propose d'examiner la publicité des travaux des commissions comme un révélateur des tensions contemporaines du droit parlementaire, entre exigence de transparence et rationalité fonctionnelle.

English

Initially limited to public sessions, the transparency of parliamentary proceedings has gradually extended to committees, profoundly redefining their institutional role. Now established as a principle, it applies to a wide range of work and reflects the general trend of Parliament opening up to citizens. This framework, however, remains regulated: both legislation and practice provide for periods of closed sessions and confidentiality, essential for the proper conduct of parliamentary work. Far from opposing transparency, it establishes a model of deliberation focused on the purpose of committee work, preserving parliamentarians' freedom of action. Taking the National Assembly as a primary point of observation and relying on the analysis of parliamentary practice, this article seeks to examine the publicity of committee work as a lens through which to reveal contemporary tensions in parliamentary law, between the demand for transparency and functional rationality.

INDEX

Mots-clés

amendement, audition, commission d'enquête, commission mixte paritaire, commission permanente, délibération, droit parlementaire, publicité, rapporteur, vote

Keywords

amendment, hearing, committee of inquiry, joint committee, standing committee, deliberation, publicity, parliamentary law, rapporteur, vote

AUTEUR

Matthew Lombard

Administrateur de l'Assemblée nationale, enseignant en droit public à SciencesPo

La déontologie parlementaire au défi de l'efficacité. État des lieux et perspectives des mécanismes de contrôle à l'Assemblée nationale

Jean-Éric Gicquel

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=566>

DOI : 10.35562/recp.566

Référence électronique

Jean-Éric Gicquel, « La déontologie parlementaire au défi de l'efficacité. État des lieux et perspectives des mécanismes de contrôle à l'Assemblée nationale », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 2 | 2026, mis en ligne le 14 septembre 2026, consulté le 14 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=566>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0

La déontologie parlementaire au défi de l'efficacité. État des lieux et perspectives des mécanismes de contrôle à l'Assemblée nationale

Jean-Éric Gicquel

PLAN

- I. Un contrôle déontologique absorbé par l'examen des frais de mandat
- II. Un contrôle déontologique à repenser

TEXTE

- 1 La volonté d'établir, à partir des années 2010, une culture déontologique au sein du Parlement et plus spécialement à l'Assemblée nationale a constitué un véritable défi à propos duquel le premier réflexe serait, en 2026, de se demander s'il a été ou non relevé avec succès. Toutefois, entendre se positionner dans une logique binaire (*oui* ou *non*) est conceptuellement une voie sans issue. La notion de culture comprise comme « un ensemble des valeurs, des références intellectuelles [...] communes à un groupe donné¹ » implique ici l'appropriation et l'intériorisation par les élus d'un nombre variable de principes éthiques structurant leurs comportements individuels. Le but ultime est de renforcer la confiance à l'égard des élus et, plus largement, dans le principe même de la démocratie représentative ; de veiller à ce que les parlementaires agissent conformément aux valeurs prônées par l'assemblée et fassent primer en toutes circonstances l'intérêt public sur leurs intérêts privés ; enfin de lutter contre la corruption et le mésusage de l'argent public. L'ambition d'un Parlement au service des citoyens implique que le désintéressement, l'honnêteté et la responsabilité des élus ne soient pas seulement des concepts, mais des piliers garantissant la confiance du public dans l'intégrité de l'institution.

- 2 Inévitablement, au gré des vicissitudes de la vie politique et des écarts individuels de conduite, la promotion puis la consolidation de la déontologie parlementaire transitent par des cycles itératifs infinis au sein desquels avancées et involutions interagissent constamment et ce au nom d'un idéal sans doute irréalisable². L'homme étant imparfait par essence, peut-on véritablement escompter que, à l'image de la fin de l'Histoire, le jour viendra où la vertu guidera totalement la conduite de l'ensemble des parlementaires ? Au contraire, et à la lueur de la formule de Beckett dans *Cap au Pire* (« Essayer, rater, essayer encore, rater encore, rater mieux »), l'entreprise peut parfois donner l'impression d'être vaine. Il est, en effet, à remarquer que l'empilement incessant de contraintes pesant sur les parlementaires n'a guère produit d'effet sur le degré de défiance élevé à l'égard du personnel politique (74 % des Français considérant que les élus et dirigeants sont plutôt corrompus en 2025 contre 77 % en 2014³). Mais, indépendamment des doutes que l'on peut avoir sur le niveau de connaissances exact de la population sur l'étendue des règles déontologiques⁴ et des effets de loupe induits par le comportement déviant d'une minorité d'individus, ne faut-il pas aussi y voir un des prolongements de l'antiparlementarisme dans sa dimension, considérant les élus structurellement malhonnêtes⁵ ?
- 3 À défaut d'approfondir ces points, on constatera que le contrôle déontologique au sein du Parlement français, et plus particulièrement de l'Assemblée nationale, est excessivement consacré à l'examen de l'utilisation des frais de mandat (I). Incontestablement, un réaménagement-redéploiement de cette activité permettrait de relever le niveau des exigences déontologiques imposées aux élus (II).

I. Un contrôle déontologique absorbé par l'examen des frais de mandat

- 4 La particularité du contrôle déontologique des parlementaires français tient au fait qu'il vise essentiellement à s'assurer que ceux-ci utilisent correctement et régulièrement leurs frais de représentation. Alors que dans les parlements étrangers, cette vérification est soit inexistante, soit confiée à une entité externe au Parlement⁶, environ

80 % de l'activité de l'organe chargé de la déontologie dans chaque assemblée – soit le déontologue de l'Assemblée nationale et le comité de déontologie parlementaire du Sénat – sont assignés à cette tâche.

- 5 Aux côtés de l'indemnité parlementaire versée sur le compte personnel de l'élu (et dont l'existence peut être prévue par la Constitution ⁷), il est usuel qu'une assemblée prenne des frais directement à sa charge (par exemple, pour le bureau et l'équipement téléphonique et informatique qu'elle met à disposition dans ses bâtiments) et accorde des enveloppes spécifiques aux élus pour leur permettre, d'une part, de recruter des collaborateurs et, d'autre part, de couvrir leurs frais de mandat (afin notamment de louer une permanence, de se déplacer au sein de la circonscription, d'initier des actions de communication etc. ⁸).
- 6 La logique autorégulatrice, excluant toute modalité d'examen en amont ou en aval du correct usage de ces frais, est largement répandue dans les parlements étrangers, y compris les assemblées nord-américaines, particulièrement en avance sur le plan éthique. Tout repose sur le postulat selon lequel le parlementaire, agissant en conformité avec des valeurs telles la probité et l'intégrité, a vocation à s'abstenir de puiser dans cette enveloppe pour des dépenses personnelles ou en vue d'accroître son patrimoine.
- 7 C'est sous cet angle, bâti autour de la confiance, voire de la foi, en une attitude censément vertueuse de l'élu, que l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) a été instituée en 1997 dans les assemblées françaises ⁹. Supposée être toujours utilisée conformément à son objet, cette indemnité n'était assortie d'aucun contrôle de quelque nature qu'il soit ¹⁰. Il faudra attendre 2015 pour que les premières sujétions apparaissent à l'Assemblée nationale avec l'édiction d'une liste de dépenses autorisées ¹¹ accompagnée de l'obligation faite à chaque député de faire une déclaration annuelle sur l'honneur certifiant une correcte utilisation de l'IRFM ¹².
- 8 Les agissements répréhensibles d'une minorité d'individus, dont certains ont été condamnés ultérieurement par la justice, ont fini par saper la confiance des citoyens dans l'exemplarité de l'ensemble des parlementaires. Chacun sait que le détournement de fonds publics par des représentants de la nation seuls à pouvoir autoriser la perception de l'impôt est un sujet des plus épidémiques. Aussi, à

l'image de la Grande-Bretagne confrontée en 2009 au scandale des notes de frais (*Expenses scandal*¹³), la France a-t-elle décidé, en 2017, de tourner le dos à son approche jusqu'ici des plus tolérantes.

- 9 Animée par une volonté affirmée de « moraliser la vie publique » et de « restaurer la confiance entre les citoyens et les élus », la loi ordinaire du 15 septembre 2017¹⁴ a modifié l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. D'un côté, le législateur garantit que députés et sénateurs « sont défrayés sous la forme d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur présentation de justificatifs ou du versement d'une avance par l'assemblée¹⁵ ». L'avance de frais de mandat (AFM) remplace alors l'IRFM¹⁶. D'un autre côté, le principe d'un contrôle est institué (dont les modalités techniques sont déterminées par arrêtés du Bureau de chaque assemblée) afin de s'assurer que ces dépenses correspondent effectivement à des frais de mandat¹⁷.
- 10 Sans entrer dans les méandres de cet examen complexe, voire kafkaïen, certains éléments méritent d'être mis en avant.
- 11 D'abord, les députés ont pris l'habitude, de solliciter en amont le déontologue, comme le permet l'article 80-3-1, alinéa 2 du Règlement de l'Assemblée nationale (RAN), afin de s'enquérir de la possibilité de puiser dans l'AFM pour une action déterminée et/ou s'agissant du montant de la dépense, de s'assurer du respect de l'article premier de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017¹⁸. Celui-ci, en son alinéa 4, dispose que « les frais de mandat pris en charge par l'Assemblée nationale doivent avoir un caractère raisonnable ». Tel le rescrit fiscal engageant les services fiscaux, le parlementaire obtient une réponse qu'il pourra opposer plus tard à l'organe déontologique en cas de contrôle et aussi éventuellement s'en prévaloir à l'égard d'un autre élu (issu d'un bord politique généralement différent...), d'un citoyen, d'un journaliste, voire de la justice. Rien d'étonnant donc à ce que le nombre de consultations de ce type n'ait cessé de croître de manière exponentielle. En témoignent les 1 200 réponses du déontologue pour l'année 2024 relatives aux frais de mandat – soit un volume représentant 75 % des courriers et courriels adressés aux députés¹⁹.
- 12 Ensuite, des règles de vérification du bon usage de l'AFM ont été bâties et perfectionnées au fur et à mesure des législatures.

- 13 S'agissant de celles en vigueur depuis 2022, trois aspects sont à distinguer.
- 14 En premier lieu, couplée à l'obligation d'être assisté d'un expert-comptable, le député est astreint de présenter à la fin de chaque année civile, d'une part, un tableau retraçant les sommes des dépenses effectuées au cours de l'année en dix rubriques (calées sur la liste des dépenses autorisées) et, d'autre part et surtout, les relevés bancaires du compte AFM. Dès ce stade, des suspicions d'irrégularités peuvent être identifiées, des éclaircissements sollicités et des réabondements de l'AFM par des fonds personnels demandés.
- 15 En deuxième lieu, a été retenu le principe d'une vérification exhaustive impliquant la remise par le député des factures en lien avec les dépenses imputées sur le compte AFM. Au vu de l'impossibilité matérielle pour le déontologue (et des dix fonctionnaires l'accompagnant au quotidien) de contrôler chaque année l'ensemble des dépenses de tous les députés, un séquençage, censé valoir pour l'intégralité de la XVI^e législature, avait été imaginé. Il impliquait, d'une part, que tous les députés soient contrôlés en trois ans (à raison d'un tiers des députés par année) sur les dépenses d'un semestre de l'année N-1 et, d'autre part, qu'un second contrôle ne visant pas tous les députés soit effectué lors des deux années suivantes. Nul besoin d'insister sur le fait que la dissolution de juin 2024 a profondément perturbé ce calendrier et qu'il a été compliqué, depuis, d'en bâtir un nouveau en raison des incertitudes sur la durée de l'actuelle législature.
- 16 En dernier lieu, à l'issue du mandat, tous les députés (réélus ou pas) doivent effectuer une déclaration portant sur le solde de l'AFM non consommé et, une fois validée par le déontologue, rétrocéder l'éventuel reliquat à l'Assemblée nationale. La différence avec le système antérieur à 2017 est flagrante : tandis que 3,6 millions d'euros avaient été reversés en 2017 par les députés de la XIV^e législature (2012-2017), le montant a atteint les 11 millions pour ceux de la XV^e (2017-2022)²⁰, puis 6 millions pour la XIV^e écourtée (2022-2024)²¹.
- 17 Dès lors qu'un contrôle exhaustif de toutes les dépenses de l'ensemble des parlementaires est illusoire, les entorses aux règles restent possibles, mais sont, pour la plupart d'entre-elles, détectées

et sanctionnées²² – en précisant que le mésusage de l'AFM n'est pas systématiquement la conséquence d'une dépense ou d'un enrichissement personnel²³. Cependant, et c'est le plus important, les abus manifestes de « l'Ancien Monde », au regard des sommes détournées, relèvent désormais d'un passé révolu.

II. Un contrôle déontologique à repenser

- 18 Le contrôle de régularité de la bonne utilisation de l'AFM pose moins d'interrogations éthiques que comptables : la dépense est-elle accompagnée d'un justificatif correct ? ; rentre-t-elle dans une des catégories de dépenses autorisées ? ; est-elle raisonnable ? Par ailleurs, il accapare une part absolument disproportionnée de l'activité des services déontologiques. Faute de renoncer au principe même de la vérification (un tel retour en arrière serait incompréhensible pour l'opinion), rien n'empêche de réfléchir à d'autres procédures. La plus simple consisterait à s'inspirer du mécanisme britannique en vigueur depuis 2009 et selon lequel l'examen des frais de mandat est confié à une autorité publique indépendante – l'*Independent Parliamentary Standards Authority*²⁴(IPSA) – procédant, après contrôle, à des remboursements sur présentation de factures. Soyons lucides, cette réforme risquerait de susciter d'importantes réticences de la part des assemblées farouchement arc-boutées autour de leur autonomie institutionnelle. Mais n'ont-elles pas dû accepter *nolen volens* en 2013 que les déclarations d'intérêts et d'activités ainsi que de patrimoine des parlementaires soient transmises et contrôlées par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)²⁵ ?
- 19 À supposer qu'une telle transformation puisse finalement être effectuée avec des modalités techniques à déterminer, divers changements seraient alors possibles²⁶.
- 20 D'abord, et en éprouvant quelque scrupule à énoncer une vérité aussi évidente, davantage de temps et d'énergie pourraient être consacrés aux autres missions des organes déontologiques²⁷.
- 21 La plus importante est celle visant à prévenir les conflits d'intérêts. Placée au cœur de l'éthique parlementaire, elle constitue, telle une

matrice, le fondement d'une série variable d'interdictions, d'obligations et de restrictions aux élus. On songera ici aux règles relatives au cumul d'activités, à celles imposant la remise de déclarations d'intérêts et d'activités ou déterminant les hypothèses d'acceptation des cadeaux, invitations, avantages et marques d'hospitalité.

- 22 Plus spécifiquement, l'article 80-1 du RAN prévoit que « les députés veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement toute situation de conflits d'intérêts dans laquelle ils se trouvent ou pourraient se trouver ».
- 23 À cette fin, des instruments ont été mis à la disposition de l'élu au moment de l'acceptation d'une fonction spécifique (rapporteur d'un texte, présidence d'une commission, etc.) ou lors de la participation à une discussion législative.
- 24 Après une sollicitation éventuelle du déontologue – étant précisé que « les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné et dans leur intégralité²⁸ » –, le député peut décider de se déporter en s'inscrivant sur un registre public ou d'effectuer une déclaration écrite ou orale par laquelle, sans être dans une situation de conflits d'intérêts, il révèle à ses collègues (ainsi qu'aux citoyens) les intérêts privés détenus²⁹. Il importe de souligner que le Conseil constitutionnel considère que ces mécanismes n'ont « ni pour objet ni pour effet de contraindre un parlementaire à ne pas participer aux travaux du Parlement³⁰ ».
- 25 En pratique, ces outils sont très peu sollicités par les intéressés³¹. Sauf à penser que cela s'explique par l'extrême rareté des risques de conflits d'intérêts au sein des assemblées, il est difficile de se satisfaire de cet état de fait. En effet, l'opération intellectuelle visant à jauger soi-même l'étendue possible d'un tel conflit est assurément la plus complexe à effectuer.
- 26 *Primo*, parce que l'énumération de l'ensemble des formes envisageables du conflit d'intérêts est impossible à délimiter en amont et relève d'une appréciation au cas par cas dépendant du contexte du débat (ou du sujet d'investigation d'une commission d'enquête) et de considérations personnelles propres à chaque élu ;

secundo, parce qu'il est rare que celui-ci se place en toute connaissance de cause dans une situation de conflits d'intérêts. Le plus souvent, tel Monsieur Jourdain, on peut se retrouver, *sans le savoir*, dans une situation tendancieuse³² ; *tertio*, les apparences du conflit d'intérêts doivent être prises en considération, puisqu'elles sont aussi nocives et répréhensibles que le conflit d'intérêts réel et avéré³³. Bien délicat, dans ces conditions, pour le parlementaire de discerner exactement l'étendue des risques – à défaut d'opter, comme le font certains, pour des solutions (trop) tranchées, telle celle consistant à demander au départ à être rattaché à une commission législative n'ayant aucun rapport avec les activités privées antérieures et/ou actuelles, et ce avec l'inconvénient de priver la représentation nationale des fruits de son expérience.

- 27 Tout en respectant la limite fixée par le Conseil constitutionnel³⁴, il est nécessaire de mettre les organes déontologiques en capacité d'avoir une démarche proactive. À cet effet, un examen d'office permettant d'établir une cartographie objective des potentialités de conflits d'intérêts devrait pouvoir être effectué sur le profil de tout élu pressenti pour devenir rapporteur sur un projet de loi estimé important ou sensible, puis à terme sur tous les textes. À défaut, pourrait être reprise une formulation proche de l'article 3 du Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intégrité et de transparence prescrivant qu'« un député qui est proposé comme rapporteur [...] présente une déclaration dans laquelle il indique s'il a ou non conscience d'être en situation de conflit d'intérêts (...). Si le député a conscience de l'existence d'un tel conflit d'intérêts, il décrit ce conflit dans cette déclaration³⁵ ».
- 28 Dans un registre différent, il est aussi souhaitable d'étendre le champ des obligations déontologiques des parlementaires.
- 29 En premier lieu, le régime d'incompatibilités entre l'exercice d'une fonction parlementaire et une activité privée pourrait être amélioré. Le droit positif admet le principe du cumul (y compris pour les activités de conseil³⁶ qui sont potentiellement porteuses de conflits d'intérêts) sauf exception en nombre limité, mais dont la liste croît au fil des décennies afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts³⁷. En complément, l'élu doit indiquer, dans sa déclaration d'intérêts et d'activités adressée à la HATVP – puis transmise au Bureau de

l'assemblée, qui s'assurera du respect des règles d'incompatibilités – la liste « des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées [qu'il] envisage de conserver durant l'exercice de son mandat³⁸ ».

30 Pour le reste, il relève de l'éthique personnelle de chaque élu de décider du volume horaire qu'il entend consacrer à ses activités extérieures. En tout logique, l'obligation de se conformer à des valeurs, telles que « l'assiduité³⁹ » ou « la responsabilité⁴⁰ » devrait le conduire à ne pas accepter de fonctions qui le placeraient fréquemment dans l'impossibilité de remplir convenablement ses obligations et de priver ainsi les citoyens de toute représentation au Parlement. Reste qu'aucune règle spécifique n'est présente en France. Il en va de même de la transparence sur la rémunération obtenue, qui est un indice du degré d'investissement de l'élu dans ses activités privées.

31 Il en va différemment ailleurs. Partant du principe que « l'exercice du mandat d'un membre du Bundestag est au cœur de son activité » (art. 44a de la loi du 21 février 1996 relative au statut juridique des membres du Bundestag⁴¹), les règles en vigueur en Allemagne astreignent le député à déclarer les revenus issus de ces activités privées s'ils dépassent le montant de 1 000 euros au cours d'un mois ou celui de 3 000 euros au cours d'une année (art. 45). Une contrainte similaire est posée en Grande-Bretagne par le *Guide to the Rules relating to the Conduct of Members of the House of Commons*⁴² si le député a reçu plus de 300 £ de paiements par an provenant de la même source. Relativement aux Pays-Bas, l'indemnité parlementaire est réduite si la rémunération extérieure (dont le montant est rendu public) dépasse un certain seuil (*Rules of integrity and Code of Conduct for Members of the Dutch House of Representatives*⁴³). Autant de mécanismes qui, *de facto*, incitent les parlementaires, sous le contrôle de leurs électeurs, à se consacrer principalement à leur mandat.

32 En deuxième lieu, seuls les élus en fonction au moment des faits sont soumis, en France, au respect des principes déontologiques. Si la justice est en droit de demander des comptes à un ancien élu dans une perspective du temps long (voir les fréquentes condamnations pour détournement de fonds publics pour des faits antérieurs

à 2017⁴⁴), les organes déontologiques sont, en revanche, désarmés une fois le mandat expiré. Tandis qu'une procédure engagée est définitivement interrompue (notamment dans l'hypothèse où des suspicions de harcèlement moral ou sexuel – constituant « une atteinte au devoir d'exemplarité⁴⁵ » – faisaient l'objet d'investigations), d'autres risquent l'enlisement face à un ex-parlementaire de mauvaise volonté décidé à jouer indéfiniment la montre (principalement au sujet des déclarations et de restitutions du solde AFM non consommé⁴⁶). Au surplus, aucune intervention n'est possible lorsque des révélations mettent en évidence l'irrespect de telle ou telle obligation éthique pendant le mandat devenu clos entre-temps.

- 33 Or, certains parlements prévoient l'existence d'un rétrocontrôle. Cela peut être conçu explicitement et tel est le cas de l'article 81 du Code d'éthique et déontologie des députés québécois de 2010 indiquant que « le commissaire à l'éthique et à la déontologie conserve sa compétence à l'égard d'une personne qui a cessé d'être député durant une période de cinq ans suivant la fin de son mandat. Il peut toutefois, après cette échéance, poursuivre une enquête qu'il avait entreprise⁴⁷ ». Quant au commissaire parlementaire aux normes de la Chambre des communes britannique, celui-ci a considéré, sans support textuel, que l'expiration du mandat est sans effet sur son office, lui prescrivant de s'assurer qu'un parlementaire observe les règles éthiques en toutes circonstances⁴⁸.
- 34 Logiquement, dans une telle hypothèse, les éventuelles sanctions, indépendamment des actions judiciaires, s'avèrent nécessairement limitées. Tout au plus, est-il envisageable de recourir au mécanisme du *name and shame* en faisant donc état publiquement du fait que l'intéressé avait, à l'époque, méconnu ses obligations. On pensera aussi à une révocation, pour une durée à fixer, des facilités d'accès dans les locaux de l'assemblée dont bénéficient généralement tous les anciens élus.
- 35 En dernier lieu, des réaménagements des liens entre les parlementaires et les représentants d'intérêts gagneraient à être effectués. D'abord, si l'article LO 146-3 du Code électoral interdit à un parlementaire d'exercer l'activité de représentant d'intérêts, il reste juridiquement en droit de diriger une entité (par exemple, une

association) elle-même inscrite sur le répertoire des représentants d'intérêts. Une telle situation est très discutable sur le plan déontologique⁴⁹. Ensuite, contrairement aux membres du gouvernement, des cabinets ministériels et des collaborateurs du chef de l'État, les parlementaires ne sont assujettis à aucune règle particulière relativement à leurs projets de reconversion professionnelle une fois leur mandat clos. En conséquence, le recrutement par un représentant d'intérêts d'un ex-député ou sénateur n'est pas assorti de restrictions temporelle ou matérielle – ce qui est parfois, là aussi, douteux éthiquement⁵⁰. Des mécanismes en vigueur à l'étranger pourraient utilement être pris en considération⁵¹.

- 36 Pour terminer, le chemin déontologique parcouru par le Parlement depuis plus d'une quinzaine d'années est considérable. S'il est toujours loisible de mettre en exergue ses carences et insuffisances, convenons qu'il n'a pas à rougir en comparaison de ce qui reste en jachère à l'Élysée et au gouvernement, qui ne disposent toujours pas d'organes de déontologie indépendants⁵² sans rappeler que les membres du Conseil constitutionnel continuent, eux, d'échapper à la moindre obligation déclarative...

NOTES

1 « Culture », *Dictionnaire de l'Académie française*, 9^e édition, 1992, URL : <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9C5286> [consulté le 23 janvier 2026].

2 J.-F. Kerléo, E. Lemaire et R. Rambaud (dir.), *Transparence et déontologie parlementaires : bilan et perspectives*, Bayonne, Institut Universitaire Varenne, 2019 ; B. Javary, *La déontologie parlementaire*, thèse Nanterre, 2019, DOI : [10.70675/64142404zf833z417azb174z819ce242299c](https://doi.org/10.70675/64142404zf833z417azb174z819ce242299c).

3 CEVIPOF, *Le baromètre de la confiance politique*, Vague 16, février 2025, p. 57, URL : https://www.lecese.fr/sites/default/files/documents/CEVIPOF_Resultats_BarometreConfiancePolitique_Vague16_Fev2025.pdf [consulté le 1^{er} juillet 2026].

4 Convenons, à leur décharge, que le corpus normatif ne se caractérise pas par une lisibilité et une intelligibilité manifeste. Pour l'Assemblée nationale sont simultanément applicables (et en mettant de côté les dispositions du Code électoral propres au régime des incompatibilités) : l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (art. 4 *quater*, *quinquies*, *sexies* et *septies*) ; le Règlement de l'Assemblée nationale (art. 80-1 à 80-6) ; le Code de déontologie des députés ; le Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts et, pour terminer, l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés régulièrement modifié.

5 P. Jensel-Monge et A. Vidal-Naquet (dir.), *L'antiparlementarisme*, Bruxelles, Bruylant, 2023.

6 Voir *infra*.

7 Voir, par exemple, l'article 69 de la Constitution italienne de 1947 proclamant que « les membres du Parlement perçoivent une indemnité fixée par la loi » ou encore l'article 25 de la Constitution française de 1958 établissant qu'« une loi organique fixe [...] leur indemnité... ».

8 Voir la liste des dépenses autorisées à l'Assemblée nationale dans l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017, *op.cit.*

9 Arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale du 23 avril 1997.

10 L'article 81 (1) du Code général des impôts continue de prévoir que les frais de mandat sont toujours réputés utilisés « conformément à leur objet et ne peuvent donner lieu à aucune vérification de la part de l'administration ». De son côté, le Conseil d'État a jugé à l'égard de l'IRFM (le raisonnement pouvant être transposé) qu'elle est « indissociable du statut des députés, dont les règles particulières résultent de la nature de leurs fonctions, lesquelles se rattachent à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement ». Aussi, les relevés des comptes bancaires afférents à cette indemnité ne constituent-ils pas des documents administratifs dont la liberté d'accès est garantie par le Code des relations entre le public et l'administration (CE, 27 juin 2019, *Association Regards Citoyens*, n° 427725). Rien n'interdit, mais la pratique est rare, à un parlementaire de rendre publique la ventilation des dépenses effectuées avec ses frais de mandat.

11 Il fut ainsi mis fin à la douteuse pratique permettant jusqu'ici à un député de devenir propriétaire de son local de permanence en finançant les remboursements d'emprunt bancaire via l'IRFM.

- 12 Arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale du 18 février 2015.
- 13 À la suite de révélations de la presse, de nombreux abus commis par les membres de la Chambre des communes dans l'utilisation de leurs notes de frais à des fins personnelles furent rendus publics en 2009. Ce scandale, provoquant la démission du *Speaker* de la Chambre, a conduit à la création, en 2010, de l'IPSA (*Independent Parliamentary Standards Authority*) – voir plus loin.
- 14 Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.
- 15 Art. 4 sexies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958.
- 16 Les contours de l'AFM ayant été remodelés par une décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 2 juillet 2025, la nouvelle enveloppe, fusionnée avec la dotation matérielle du député (DMD), s'intitule la dotation de fonctionnement parlementaire (DFP) à compter du 1^{er} janvier 2026. Son montant mensuel est de 723 808 €. Voir la fiche technique *L'usage de la dotation de fonctionnement parlementaire* sur le site de l'Assemblée nationale, URL : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/deontologie/fiches-pratiques/frais-de-mandat> [consulté le 2 mars 2026].
- 17 Art. 4 sexies al. 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958.
- 18 Arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017, *op. cit.*
- 19 Déontologue de l'Assemblée nationale, *La déontologie parlementaire à l'épreuve de la dissolution*, Rapport public annuel 2024, 9 avril 2025, p. 10.
- 20 Déontologue de l'Assemblée nationale, *La consolidation de la déontologie parlementaire*, Rapport public annuel 2023, 10 avril 2024, p. 20.
- 21 Déontologue de l'Assemblée nationale, *La déontologie parlementaire à l'épreuve de la dissolution*, *op. cit.*, p. 48.
- 22 En 2024, 2,2 % de l'AFM versée aux députés contrôlés sur six mois ont fait l'objet de demandes de remboursement (*ibid.*, p. 32). Dans deux situations, l'instruction du déontologue a entraîné, le 7 mai 2025, le prononcé, par l'Assemblée nationale, de la sanction disciplinaire la plus élevée (censure avec exclusion provisoire) à l'encontre de deux députés.
- 23 Voir, par exemple, l'irrégularité, au regard des dispositions de l'arrêté précité du Bureau de 2017, de l'achat massif de stylos et *goodies* distribués par un député dans les marchés, kermesses et braderies. (Déontologue de

l'Assemblée nationale, *La déontologie parlementaire à l'épreuve de la dissolution*, op. cit., p. 47).

24 IPSA, URL : <https://www.theipsa.org.uk/> [consulté le 23 janvier 2026].

25 De son côté, le Conseil constitutionnel a considéré, d'une part, que « l'obligation de dépôt auprès d'une autorité administrative indépendante des déclarations d'intérêts et d'activités et des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement a pour objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci ; qu'elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général » et, d'autre part, que « le principe de la séparation des pouvoirs ne fait pas obstacle à ce qu'une autorité administrative soit chargée de contrôler la variation de la situation patrimoniale des députés et des sénateurs et puisse, à cette fin, être investie du pouvoir de leur adresser des injonctions afin qu'ils complètent leur déclaration ou apportent les explications nécessaires et, le cas échéant, de saisir le parquet des manquements constatés ; que ce principe ne fait pas davantage obstacle à ce que cette autorité puisse rendre publique son appréciation sur la variation de la situation patrimoniale d'un député ou d'un sénateur ou puisse saisir le parquet » (Cons. Const., n° 2013-675 DC, 9 octobre 2013, *Loi organique relative à la transparence de la vie publique*).

26 Pour l'ensemble des évolutions déontologiques souhaitables, qui n'impliquent pas toutes un redéploiement conséquent de l'office des organes déontologiques, on renverra le lecteur aux différentes propositions de réforme énoncées dans les rapports publics de ces entités.

27 J.-F. Kerléo, « Commentaire des articles 80-1 à 80-6 du Règlement de l'Assemblée nationale », dans J.-F. Kerléo (dir.), *Règlement de l'Assemblée nationale commenté*, LGDJ, Lextenso, 2022, p. 116-125.

28 Art. 80-3-1, al. 3 RAN.

29 Art. 80-1-1 et 80-3 RAN.

30 Cons. const., n° 2017-752 DC, 8 septembre 2017, *Loi pour la confiance dans la vie politique*, URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017752DC.htm> [consulté le 10 juillet 2026]. A. Roblot-Troizier, « La liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat versus les nouvelles contraintes pesant sur les parlementaires », *Titre VII*, vol. 2, n° 3, 2019, p. 17-23, DOI : [10.3917/tvii.003.0017](https://doi.org/10.3917/tvii.003.0017).

31 Pour la XVII^e législature, voir l'index des déports, disponible sur le site de l'Assemblée nationale, URL : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/>

eports. Pour les rares consultations du déontologue, voir les différents rapports.

32 Le rapport Sauvé rappelait ainsi que « les conflits d'intérêts procèdent rarement d'une volonté délibérée ou de la recherche d'un avantage, mais demeurent, pour une large part, involontaires ou inconscients » (Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, 2011, p. 8). À cet égard, le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec de 2010 fait explicitement état de la situation du « député placé à son insu ou contre sa volonté dans une situation de conflit d'intérêts » (art. 24).

33 L'article 80-1, al. 3 du RAN dispose qu'un conflit d'intérêts « est entendu comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts privés de nature à influencer ou *paraître influencer* l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat » (nous soulignons).

34 Voir *supra*.

35 Voir URL : https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code_of_Conduct_FR.pdf [consulté le 1^{er} juillet 2026].

36 Indiquons qu'il est toutefois interdit à un parlementaire de « 1° Commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat ; 2° Poursuivre une telle activité lorsque celle-ci a débuté dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en fonction ; 3° Fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1° à 7° de l'article LO 146 ; 4° Fournir des prestations de conseil à des gouvernements, entreprises publiques, autorités administratives ou à toute autre structure publique étrangers » (art. LO 146-1 du Code électoral).

37 Voir art. LO 145 à 149 du Code électoral.

38 Art. LO 135-1 III 11° du Code électoral.

39 Voir art. 91 bis, al. 2 RS.

40 Voir l'article 4 du Code de déontologie des députés, disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale, URL : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/deontologie/code-deontologie> [consulté le 1^{er} juillet 2026].

41 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) (BGBl. I S. 326), URL : <https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/BJNR102970977.html> [consulté le 1^{er} juillet 2026].

- 42 « House of Commons Code of Conduct and Guide to Rules », UK Parliament, URL : <https://www.parliament.uk/business/publications/commons/hoc-code-of-conduct/> [consulté le 23 janvier 2026].
- 43 « Rules of Integrity », Tweede Kamer, URL : <https://www.houseofrepresentatives.nl/members-parliament/rules-integrity> [consulté le 23 janvier 2026].
- 44 Voir notamment les condamnations d'anciens parlementaires prononcées en 2023 : Philippe Nachbar (J. Gicquel et J.-É. Gicquel, « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, vol. 3, n° 186, 2023, p. 188, DOI : [10.3917/pouv.186.0157](https://doi.org/10.3917/pouv.186.0157)) et Anne-Christine Lang (*ibid.*, vol. 4, n° 187, p. 173, DOI : [10.3917/pouv.187.0163](https://doi.org/10.3917/pouv.187.0163)) ; en 2024 : Jean-Christophe Cambadélis (*ibid.*, vol. 1, n° 192, 2025, p. 136, DOI : [10.3917/pouv.192.0135](https://doi.org/10.3917/pouv.192.0135)) et en 2025 : François Pupponi (*ibid.*, n° 197, p. 162).
- 45 Art. 6 du Code de déontologie des députés, *op. cit.*
- 46 Au mieux, le Bureau de l'Assemblée nationale, saisi par le déontologue, peut décider de rendre public le manquement (art. 80-4 du RAN) – soit le *name and shame*. Sans support textuel, des sommations interpellatives peuvent aussi être délivrées par un commissaire de justice (Déontologue de l'Assemblée nationale, *La déontologie parlementaire à l'épreuve de la dissolution*, *op. cit.*, p. 49).
- 47 « Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale », *Légis Québec*, URL : <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-23.1> [consulté le 1^{er} juillet 2026].
- 48 Averti par la presse en 2023 des agissements d'un ancien député entre 2010 et 2017, le commissaire a estimé être en droit de diligenter une enquête pour méconnaissance du Code de déontologie dans sa version à l'époque des faits. House of Commons, Committee on Standards, Bob Stewart, First Report Session 2024-2025, HC 455, URL : <https://committees.parliament.uk/publications/45874/documents/227651/default/> [consulté le 23 janvier 2026].
- 49 Déontologue de l'Assemblée nationale, *La consolidation de la déontologie parlementaire*, *op. cit.*, p. 93.
- 50 Pour une illustration topique, voir la démission du député Mickaël Nogal (Haute-Garonne, 4^e) le 28 février 2022 et sa nomination, une journée plus tard, en tant que directeur général de l'Association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA).

51 Ainsi, *The code of Conduct together with the Guide to the Rules relating to the Conduct of Members of the House of Commons* de 2022 indique que « les anciens membres doivent respecter les restrictions des règles de lobbying pendant six mois après leur départ de la Chambre en ce qui concerne toute approche qu'ils font auprès des ministres, d'autres membres ou de fonctionnaires publics ». Au surplus, il est ajouté « que le Comité des normes considère comme une question grave si un membre en fonction était influencé dans ses actions par la perspective de devenir un lobbyiste rémunéré ou conclu des accords inappropriés concernant de futures activités de lobbying » (p. 38). De son côté, la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying du Québec du 13 juin 2002 prescrit que « Nul ne peut, dans l'exercice de ses activités de lobbying, divulguer des renseignements confidentiels dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice d'une charge publique dont il a antérieurement été titulaire ni donner à quiconque des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public dont il a ainsi pris connaissance et qui concernent l'institution parlementaire [...] dans laquelle il exerçait sa charge » (art. 32).

52 La présidence de la République dispose, depuis peu, d'un référent déontologue interne, ce qui, comme le relève justement un rapporteur pour avis de la Commission des finances sur le projet de loi de finances 2026, est une « solution insatisfaisante dans la mesure où la personne contrôlant la déontologie est soumise à l'autorité hiérarchique des personnes mêmes qu'elle contrôle » (M. Maximi, Rapport, Doc. AN, n° 1996, Annexe n° 34, 23 octobre 2025, p. 63). De son côté, aucun organe déontologique n'est institué au gouvernement (voir M. Caron et J.-F. Kerléo (dir.), *La déontologie gouvernementale*, Bayonne, IFJD, 2022).

RÉSUMÉS

Français

Depuis plus d'une quinzaine d'années, la culture déontologique se répand au sein des assemblées parlementaires françaises. Au fur et à mesure des réformes législatives, un nombre conséquent de valeurs éthiques et d'obligations déontologiques doivent être prises en considération par les élus. Tout ne reposant plus sur la confiance, des mécanismes de contrôle ont été établis par lesquels les organes de déontologie parlementaire – le déontologue de l'Assemblée nationale pour le Palais Bourbon – s'assurent du respect de ces règles. L'objet de l'étude a vocation, d'une part, à mettre en évidence les spécificités du contrôle déontologique parlementaire français

(essentiellement tourné autour de la vérification de la correcte utilisation des frais de mandat) et, d'autre, de proposer, notamment en s'inspirant de règles en vigueur à l'étranger, des modifications des contours des sujétions déontologiques imposées aux élus.

English

For more than fifteen years, an ethical culture has been spreading within French parliamentary assemblies. Through successive legislative reforms, a significant number of ethical values and obligations must now be taken into consideration by elected officials. Since trust is no longer the sole foundation, oversight mechanisms have been established through which parliamentary ethics bodies—such as the Ethics Officer of the National Assembly for the Palais-Bourbon—ensure compliance with these rules. The purpose of this study is, on the one hand, to highlight the specificities of French parliamentary ethical oversight (primarily focused on verifying the proper use of mandate allowances) and, on the other hand, to propose, particularly by drawing inspiration from existing foreign regulations, modifications to the scope of the ethical constraints imposed on elected officials.

INDEX

Mots-clés

confiance, conflit d'intérêts, déontologie, déontologue de l'Assemblée nationale, éthique, France, frais de mandat, représentant d'intérêts, Royaume-Uni, transparence

Keywords

trust, conflict of interest, ethics, Ethics Officer of French the National Assembly, France, mandate allowances, lobbyist, United Kingdom, transparency

AUTEUR

Jean-Éric Gicquel

Agrégé des Facultés de droit, Professeur à l'Université de Rennes

IDREF : <https://www.idref.fr/06951027X>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000109926393>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/14507425>

Des réformes impuissantes ?

Transparence et confiance dans le Parlement. France, Royaume-Uni, Suède (2002-2023)

Thomas Ehrhard

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=414>

DOI : 10.35562/recp.414

Référence électronique

Thomas Ehrhard, « Des réformes impuissantes ? », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 2 | 2026, mis en ligne le 23 juillet 2026, consulté le 14 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=414>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0



Des réformes impuissantes ?

Transparence et confiance dans le Parlement. France, Royaume-Uni, Suède (2002-2023)

Thomas Ehrhard

PLAN

- I. Le postulat de la transparence comme solution : une promesse normative peu vérifiée
 - A. Un consensus sur les vertus de l'ouverture parlementaire
 - B. Un consensus nuancé par des effets empiriques limités
 - C. Le paradoxe de la transparence : quand l'ouverture érode la légitimité perçue
 - II. Mesurer la confiance et l'intensité réformatrice : cas d'étude, méthode et données
 - A. Données sur le niveau de confiance parlementaire et l'intensité des réformes
 - B. France, Royaume-Uni et Suède : trois démocraties aux trajectoires contrastées
 - C. Corrélations et effets différés : choix et limites méthodologiques
 - III. Une absence de corrélation entre réformes et confiance
 - A. Trajectoires de confiance : trois configurations distinctes
 - B. Intensité des réformes et confiance : une relation paradoxale
 - C. Test de robustesse : l'hypothèse des effets différés invalidée
 - D. Convergence ou divergence internationale ?
 - E. Synthèse des résultats et facteurs explicatifs
- Conclusion

TEXTE

- 1 La publicité est un principe cardinal du régime représentatif moderne. Les élus assument leurs fonctions sous le regard des citoyens, grâce à des dispositifs qui ont connu de multiples transformations : publication de comptes rendus, accès aux tribunes, retransmission télévisée puis numérique des débats. Cette exigence de visibilité s'est considérablement renforcée depuis les années 1990 sous l'effet d'une demande accrue de transparence. L'ouverture parlementaire désigne aujourd'hui un ensemble de réformes visant à garantir la transparence des activités, l'encadrement déontologique

des élus et la participation citoyenne aux travaux législatifs². Ces réformes prennent des formes multiples : publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts des élus, création d'autorités indépendantes de contrôle déontologique, mise en place de registres de représentants d'intérêts, adoption de codes de conduite parlementaire, mesures de l'activité des parlementaires, déploiement de plateformes d'accès aux données (*open data*) et de dispositifs de participation citoyenne directe (pétitions en ligne, consultations ouvertes). Ces réformes visent à la fois à rendre visible l'activité parlementaire, à encadrer les comportements des élus et à ouvrir les travaux législatifs à une participation plus directe des citoyens. Cette ouverture est provoquée, par des réformes en réaction aux critiques et scandales, ou recherchée, les assemblées se réformant d'elles-mêmes avec l'évolution de dispositifs ou pratiques, dans un contexte de défiance durable envers les institutions représentatives, documenté par l'ensemble des enquêtes d'opinion.

- 2 En France, les lois pour la confiance dans la vie politique de 2017³ sont présentées comme un « plan choc » visant à ce que « des pratiques d'un autre âge trouvent des règles qui permettront le retour de la confiance⁴ ». Même la loi électorale sur le non-cumul des mandats de 2014⁵, dont l'une des conséquences est de réguler le temps et l'activité des parlementaires⁶, est justifiée par la volonté de répondre au « souhait des Français » de « retrouver confiance dans la vie politique et en ceux qui l'animent⁷ ».
- 3 Ce cadrage discursif se retrouve dans d'autres pays. Au Royaume-Uni, par exemple, en 1994, John Major justifie la création du Committee on Standards in Public Life par la nécessité que « the public have confidence in our system of public administration » face à une « public disquiet about standards of public life⁸ ». En 2009, le Parliamentary Standards Act répond au scandale des notes de frais en étant justifié par le fait que « many actions to right the situation and begin to restore trust have had to be taken⁹ ». En Suède, la réforme constitutionnelle de 2010¹⁰ vise à consolider la confiance dans les institutions en les rendant plus transparentes et adaptées aux exigences contemporaines. La loi sur le financement des partis de 2014 affirme qu'« il est impératif de créer une transparence accrue dans le fonctionnement démocratique¹¹ ».

- 4 En France et au Royaume-Uni, ces réformes partagent une genèse défensive : elles sont adoptées en réaction à des scandales. De nombreux exemples en témoignent : en France, l'affaire Cahuzac en 2013 a conduit à la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ; l'affaire Fillon en 2017 a causé (entre autres) l'adoption des lois pour la confiance. Au Royaume-Uni, le scandale des dépenses des MP (*members of parliament* ou « parlementaires » en français) révélé par le *Daily Telegraph* en 2009 a provoqué la création de l'Independent Parliamentary Standards Authority¹². Le Parlement se réforme pour contenir les critiques et restaurer sa légitimité. Le cas de la Suède diffère, avec une absence de scandale politico-parlementaire comparable sur la période étudiée¹³. Dans le contexte du principe de l'*offentlighetsprincipen* de 1766, les réformes se font dans une logique de consolidation plutôt que de réparation¹⁴. Par exemple, le Code de conduite parlementaire applicable à tous les membres du *Riksdag* depuis le 1^{er} janvier 2017 a été adopté à la suite des recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO¹⁵).
- 5 Dans les trois cas, les réformes de transparence et d'ouverture parlementaires sont présentées comme des leviers de la confiance. Ce postulat structure l'argumentation des réformes depuis deux décennies. Néanmoins, il reste largement asserté et non démontré. Cet article vise donc à interroger le lien entre réformes institutionnelles et niveau de confiance dans le Parlement : les réformes d'ouverture, de transparence et de déontologie parlementaires améliorent-elles la confiance des citoyens dans le Parlement ?
- 6 Pour y répondre, nous proposons une analyse longitudinale comparative de trois démocraties consolidées, France, Suède et Royaume-Uni¹⁶, entre 2002 et 2023. L'article procède en quatre temps. La première section examine la littérature sur le lien entre transparence et confiance et montre que ce lien est moins établi empiriquement que les discours politiques ne l'affirment. La deuxième section présente la méthodologie et les données mobilisées. La troisième section expose les résultats, qui invalident l'idée d'un effet positif des réformes sur la confiance. La conclusion engage, à partir de ces résultats, une discussion conceptuelle dont l'apport principal est de montrer que *accountability* et *trust* relèvent

de logiques fondamentalement distinctes : si les réformes institutionnelles améliorent effectivement les mécanismes de contrôle démocratique, elles ne parviennent pas à reconfigurer les perceptions citoyennes dont dépend la confiance envers les parlements. Il ressort notamment que la confiance précède et conditionne l'efficacité de la transparence, et non l'inverse. Ces résultats expliquent à la fois pourquoi la défiance persiste indépendamment des transformations institutionnelles, et pourquoi elle alimente un cycle de réformes insatisfaites : la défiance persistante appelle de nouvelles réformes, elles-mêmes impuissantes à la résorber.

I. Le postulat de la transparence comme solution : une promesse normative peu vérifiée

- 7 Les discours politiques établissent explicitement un lien entre réformes d'ouverture et restauration de la confiance¹⁷. Ce postulat trouve-t-il un écho dans la littérature académique ? La présente section examine successivement le consensus qui s'est formé autour des vertus de l'ouverture parlementaire (A), même si les résultats empiriques tendent à nuancer la réalité de cette idée (B), faisant apparaître un certain paradoxe de la transparence (C).

A. Un consensus sur les vertus de l'ouverture parlementaire

- 8 Depuis les années 1990, un large consensus s'est formé autour de l'idée que l'ouverture constitue une réponse adaptative à la crise de légitimité des assemblées représentatives. Il traverse les travaux académiques, les rapports d'organisations internationales et les productions de la société civile autour de trois arguments.
- 9 Le premier argument présente l'ouverture comme une nécessité face au citoyen critique¹⁸. Les parlements doivent s'adapter à une société de l'information où une partie des citoyens n'acceptent plus l'opacité et exigent de vérifier par eux-mêmes l'intégrité des élus¹⁹. La transformation numérique des relations Parlement-citoyens a alors

été pensée par l'adaptation des fonctions parlementaires traditionnelles aux nouvelles possibilités technologiques²⁰. Cette évolution, amplifiant un processus de transparence déjà présent, est décrite comme le passage d'un « monde cloisonné » à un « monde ouvert », où les technologies numériques agissent comme levier de modernisation, à l'image de l'ouverture des *e-parliaments*, considérés comme des « parliament-to-citizen services²¹ ». Ce constat s'inscrit dans un contexte plus large de mises en cause du Parlement, au gré des crises politiques et institutionnelles, comme récemment lors du Brexit²², révélant les ambiguïtés du triomphe apparent de la Chambre des communes²³, ou dans les discours politiques stigmatisant le Parlement et les parlementaires. Ces mises en causes se retrouvent, par exemple, dans des réformes visant à en réduire le nombre²⁴ dont la question initiale (du nombre) est transfigurée pour devenir une réforme institutionnelle (du Parlement) dont les enjeux en concurrence sont l'utilité et les fonctions²⁵, d'autant plus dans un contexte de parlementarisme rationalisé.

- 10 Le deuxième argument érige la transparence en outil de rédemption pour des systèmes représentatifs « en crise ». Face aux soupçons de corruption, elle permettrait de moraliser la vie publique et de déconstruire les fausses informations de l'antiparlementarisme²⁶. Un Parlement moderne devrait devenir une « maison de verre²⁷ », où la transparence alliée à la déontologie sont présentées comme une condition nécessaire du « renouveau » parlementaire²⁸. La transparence est présentée comme une composante fondamentale de la démocratie, au même titre que la participation et la responsabilité²⁹. Cette attente normative, qui sature les premières études sur la démocratie numérique, fait de l'ouverture parlementaire une réponse naturelle à la « crise de la représentation³⁰ ».
- 11 Le troisième argument relie la transparence à la confiance par le mécanisme de la justice procédurale, dont l'hypothèse principale repose sur l'équité perçue des procédures plutôt que sur leurs résultats. Si les citoyens perçoivent que les procédures sont ouvertes et équitables, s'ils estiment avoir une voix dans le processus, alors ils seront plus enclins à faire confiance à l'institution, même lorsque les décisions ne correspondent pas à leurs préférences³¹. L'engagement public serait une « école de la démocratie » favorisant l'acceptation de la loi³², un effet que les dispositifs de pétitions électroniques

cherchent à reproduire à plus grande échelle en établissant une connexion directe entre citoyens et travaux parlementaires³³.

- 12 Ces arguments établissant les bienfaits et plus-values de la transparence et de l'ouverture pour le Parlement et les parlementaires se retrouvent également dans la littérature grise des organisations et institutions internationales. L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) fait de la transparence un pilier de la « bonne gouvernance³⁴ » et ParlAmericas³⁵ définit l'*open parliament* comme « une nouvelle forme d'interaction entre le public et les pouvoirs législatifs qui favorise la transparence, la responsabilité, la participation citoyenne, et l'éthique parlementaires³⁶ ». Toutefois, quelques nuances peuvent parfois être notées, la transparence seule ne suffirait pas à atteindre les idéaux démocratiques de confiance et de participation, et pourrait même produire des effets contre-productifs dans certains contextes³⁷.
- 13 Ce consensus est donc essentiellement prescriptif : il énonce ce que le Parlement *devrait* être pour restaurer la confiance, sans toujours vérifier empiriquement que les réformes adoptées produisent les effets attendus.

B. Un consensus nuancé par des effets empiriques limités

- 14 Les premières recherches empiriques sur le lien entre transparence et confiance proviennent du champ de l'administration publique. Des travaux ont montré que les effets de la transparence sont contradictoires, tantôt associés à davantage de confiance, tantôt à moins de confiance, et parfois à aucun effet discernable³⁸. Les études parlementaires confirment cette incertitude, avec trois constats principaux.
- 15 Premièrement, le déclin de la confiance dans les parlements est un constat partagé. Une analyse mondiale portant sur 3 377 enquêtes dans 143 pays révèle que la confiance dans les institutions représentatives a chuté de 8,4 points entre 1990 et 2019, alors que la confiance dans les institutions exécutives reste stable. Ce déclin est conjoncturel ou structurel selon la distinction de Van der Meer et

Van Erkel³⁹, qui proposent une méthode pour différencier les baisses de confiance « justifiées » – reflétant une réponse critique à des performances institutionnelles déclinantes – ou « non justifiées » – signalant une déconnexion structurelle entre citoyens et institutions. Leur analyse identifie la France comme l'un des deux seuls pays d'Europe de l'Ouest présentant ce type de déclin structurel.

- 16 Deuxièmement, il existe toutefois des effets positifs à l'ouverture parlementaire. Certaines études identifient des effets positifs de la transparence sur la confiance, mais ceux-ci restent circonscrits à des dimensions spécifiques. Une étude comparative dans sept pays européens montre que les parlementaires transparents sur leurs revenus annexes sont perçus comme plus dignes de confiance – mais cet effet porte sur la confiance *individuelle* envers l'élu, non sur la confiance *institutionnelle* envers le Parlement⁴⁰. Une autre recherche, sur le cas irlandais, confirme que la transparence sur les dons politiques améliore la confiance envers les partis, tandis que la transparence sur le lobbying n'a aucun effet visible⁴¹. Enfin, le simple fait d'être *informé* de l'existence de dispositifs de transparence peut améliorer la confiance, indépendamment de leur utilisation effective⁴². Ces résultats suggèrent que la transparence peut renforcer la confiance dans des conditions précises (information sur les résultats positifs, ciblage individuel plutôt qu'institutionnel), mais ne valident pas le postulat d'un effet mécanique et généralisé.
- 17 Troisièmement, cependant, ces effets sont limités ou négligeables. Les parlements ont multiplié les dispositifs visant à rapprocher l'institution des citoyens (visites, plateformes de participation en ligne, pétitions électroniques). Les évaluations de ces dispositifs révèlent des effets limités. Une étude auprès de visiteurs du Bundestag montre un effet quasi nul sur la confiance politique, y compris pour ceux ayant assisté à une séance plénière⁴³. Les plateformes de e-participation échouent à élargir le cercle des participants au-delà des citoyens déjà politisés⁴⁴. Le lien entre sentiment de représentation et confiance, significatif dans plusieurs pays, s'avère nul en Suisse, suggérant que d'autres facteurs prédominent⁴⁵.

C. Le paradoxe de la transparence : quand l'ouverture érode la légitimité perçue

- 18 Ces résultats ont conduit à identifier un *transparency paradox* (paradoxe de la transparence). Leston-Bandeira observe en ce sens : « it is those cases where confidence in parliament is at its lowest that there is the most activity, transparency and accessibility⁴⁶ ». La transparence serait corrélée négativement à la confiance. Les parlements les plus ouverts sont ceux où la défiance est la plus forte. Ce constat ne signifie pas que la transparence soit sans effet, mais il interroge fortement la relation linéaire postulée et les résultats positifs présentés en 1,1 et 1,2.
- 19 Trois mécanismes explicatifs sont avancés dans la littérature. Le premier est un effet de révélation : la transparence rend visibles des pratiques qui alimentent le soupçon. En France, malgré l'efficacité croissante des contrôles de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), 65 % des Français ne font pas confiance aux responsables publics⁴⁷. La transparence affaiblirait la légitimité perçue plutôt que de la renforcer⁴⁸ : « transparency can actually lead to weakened, rather than strengthened perceived legitimacy⁴⁹ ». Le deuxième mécanisme est contextuel : les parlements réforment parce que la confiance décline, dans une logique défensive post-scandale. L'effet des scandales sur la confiance institutionnelle, et non seulement individuelle, a été établi par Bowler et Karp dans une comparaison portant sur les États-Unis et le Royaume-Uni⁵⁰. Le troisième mécanisme relève des effets symboliques. Les dispositifs d'ouverture produiraient des adaptations stratégiques sans transformation des pratiques. Des travaux sur la Chambre des communes montrent que certains MP adaptent leur comportement au monitoring digital de manière stratégique⁵¹, augmentant la quantité de leurs activités visibles sans nécessairement améliorer la qualité de la représentation. Les élus peuvent percevoir les citoyens contrôleurs comme irrationnels ou incompetents, ce qui limite leur volonté réelle de co-gouvernance malgré le discours d'ouverture⁵². Certains auteurs qualifient ces dynamiques de *consultation washing*⁵³.

- 20 Les recherches ne valident donc pas pleinement le postulat selon lequel la transparence restaure mécaniquement la confiance. Certaines études identifient des effets positifs, mais ceux-ci sont conditionnels, partiels ou limités à des dimensions spécifiques. À l'échelle institutionnelle et sur le long terme, les résultats sont mitigés ou paradoxaux. De plus, les recherches comportent également des lacunes qui ne permettent pas de répondre de manière totalement satisfaisante à la question de savoir si les réformes de transparence et d'ouverture parlementaires produisent une amélioration de la confiance citoyenne. En effet, les travaux sur la transparence portent surtout sur le gouvernement ou l'administration, ce qui néglige les spécificités des institutions parlementaires. De plus, la majorité des études mesure des effets à court terme, ce qui ne permet pas de connaître les effets durables des réformes adoptées. Enfin, la rareté des études comparées empêche de comprendre si des réformes similaires produisent des effets proches dans des pays avec des contextes politiques de confiance et défiance différents.
- 21 *In fine*, le constat du paradoxe de la transparence, formulé dès 2012 à partir d'observations ponctuelles, ne différencie pas les conséquences de la transparence selon les contextes institutionnels ni selon l'intensité des réformes, et n'explore pas les dynamiques de long terme. Notre recherche vise donc à apporter une complexité supplémentaire à ce constat en adoptant une perspective longitudinale comparative sur deux décennies et trois pays aux trajectoires contrastées. Elle en précise les contours selon l'intensité et la direction que ce paradoxe prend des contextes distincts, selon que la défiance soit structurelle ou que la confiance est préexistante.

II. Mesurer la confiance et l'intensité réformatrice : cas d'étude, méthode et données

- 22 Établir une causalité s'avère délicat, voire impossible, en raison des nombreuses variables explicatives intervenant simultanément (contexte politique, populismes, scandales médiatiques, dynamiques économiques, etc.). L'analyse ne prétend pas démontrer que ces

seules réformes causent ou non la confiance. Elle examine s'il existe une corrélation positive entre réformes et niveau de confiance. L'objectif est donc de vérifier empiriquement si les réformes d'ouverture et de transparence parlementaires sont liées à une amélioration de la confiance.

- 23 Cette section présente successivement les données et l'indicateur mobilisés pour mesurer la confiance et l'intensité réformatrice (A) et les trois cas d'étude dont les trajectoires contrastées offrent un terrain d'observation pertinent (B), puis la méthode d'analyse retenue⁵⁴ (C).

A. Données sur le niveau de confiance parlementaire et l'intensité des réformes

- 24 L'analyse mobilise deux types de données. D'une part, le niveau de confiance parlementaire mesuré par l'European Social Survey (ESS), enquête académique transnationale administrée tous les deux ans depuis 2002. Spécifiquement, nous retenons la variable « confiance dans le Parlement national », qui est codée de zéro à dix. D'autre part, l'intensité des réformes est quantifiée périodiquement (par *round* ESS) par un indicateur pensé et construit pour notre recherche, codé de zéro (aucune réforme) à trois (réforme majeure). Cet indicateur permet de dépasser l'approche binaire « réforme/absence de réforme » et ainsi d'appréhender les effets des réformes sur le niveau de confiance selon leur intensité. Au total, 66 réformes ont été identifiées et codées sur la période 2002-2023 pour les trois pays étudiés.

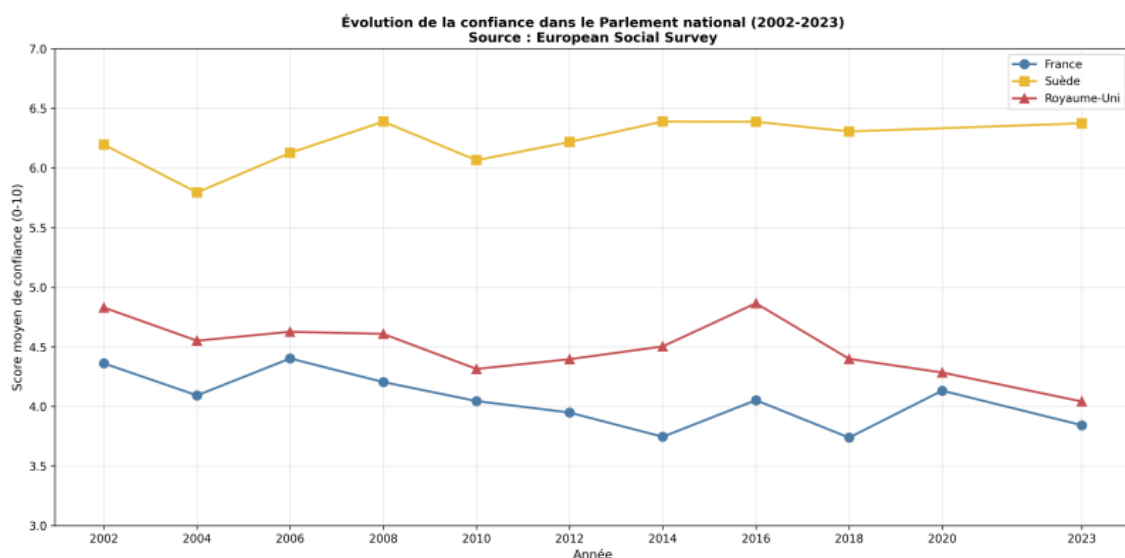
B. France, Royaume-Uni et Suède : trois démocraties aux trajectoires contrastées

- 25 Nous réalisons une comparaison entre la France, le Royaume-Uni et la Suède sur la période 2002-2023. Ces trois démocraties parlementaires consolidées partagent un engagement commun vers la transparence institutionnelle, tout en disposant de configurations

politico-institutionnelles contrastées : régime parlementaire bicaméral, avec multipartisme, pour la France ; monarchie parlementaire bicamérale, bipartite, pour le Royaume-Uni ; et monarchie parlementaire unicamérale, avec multipartisme et système de coalitions, pour la Suède. Cette diversité permet de neutraliser l'effet des structures institutionnelles pour concentrer l'analyse sur les dynamiques de transparence et d'ouverture elles-mêmes.

- 26 Le choix de ces trois cas repose également sur leurs trajectoires différenciées en matière de confiance parlementaire. Alors que la Suède maintient historiquement des niveaux élevés de confiance envers le Riksdag, la France présente une défiance structurelle envers l'Assemblée nationale et le Sénat, et le Royaume-Uni a connu une dégradation significative de la confiance dans la Chambre des communes et la Chambre des Lords, particulièrement après le scandale des notes de frais de 2009. Ces contextes contrastés offrent un terrain d'observation pertinent pour tester l'hypothèse selon laquelle les réformes de transparence, d'ouverture citoyenne et de déontologie produiraient des effets convergents ou positifs sur la confiance parlementaire.

Figure 1. Évolution de la confiance dans le Parlement en France, au Royaume-Uni et en Suède, entre 2002-2023



Ce graphique présente l'évolution des scores moyens de confiance dans le Parlement pour les trois pays sur la période 2002-2023. L'axe vertical représente le score moyen pondéré (calculé à partir des distributions ESS – voir Appendice 1 pour la formule), sur une échelle

de zéro à dix où 0 = « aucune confiance » et 10 = « confiance totale ». Chaque point correspond à un *round* ESS.

Source : ESS *rounds* 1-11. Réalisation : Thomas Ehrhard

- 27 Ces trois pays ont également déployé, durant la période 2002-2023, un nombre conséquent de réformes relatives à la transparence, d'ouverture aux citoyens et de déontologie. Nous avons dénombré un total de 66 réformes, dont 29 pour la France, 12 pour la Suède et 25 pour le Royaume-Uni⁵⁵. Ces réformes sont réalisées selon des modèles distincts. En France, l'ouverture et la transparence parlementaires sont établies par des lois spécifiques et par la création de la HATVP ; au Royaume-Uni, par l'association de codes de conduite issus des recommandations du Comité Nolan⁵⁶ et de réactivité législative post-scandale, complétées par l'application au Parlement du Freedom of Information Act de 2000 ; et, en Suède, essentiellement par un approfondissement des cadres normatifs existants. Cette hétérogénéité permet de comparer des réformes distinctes pour évaluer l'influence sur la confiance des citoyens dans leur Parlement national.

C. Corrélations et effets différés : choix et limites méthodologiques

- 28 À partir des données et de l'indicateur d'intensité des réformes, nous mesurons les corrélations entre survenue et intensité des réformes et l'amélioration du niveau de confiance. Une analyse temporelle décalée teste l'hypothèse d'effets différés pour savoir si les réformes adoptées en t sont associées à une confiance plus élevée en $t+1$ ou $t+2$.

III. Une absence de corrélation entre réformes et confiance

- 29 Le résultat central de l'analyse est sans ambiguïté : l'hypothèse selon laquelle les réformes de transparence, de déontologie et de participation citoyenne produiraient une amélioration de la confiance n'est pas validée par les données. L'analyse établit d'abord trois trajectoires de confiance contrastées (A), avant de les confronter à

l'intensité réformatrice (B). Aucun des trois pays ne présente de corrélation positive significative entre l'intensité des réformes d'ouverture parlementaire et le niveau de confiance mesuré. Ce constat se retrouve également dans les effets différés des réformes (C) comme à l'hypothèse d'une convergence par la transparence, démentie par une divergence croissante (D). La discussion de ces résultats essaye d'établir des facteurs explicatifs (E).

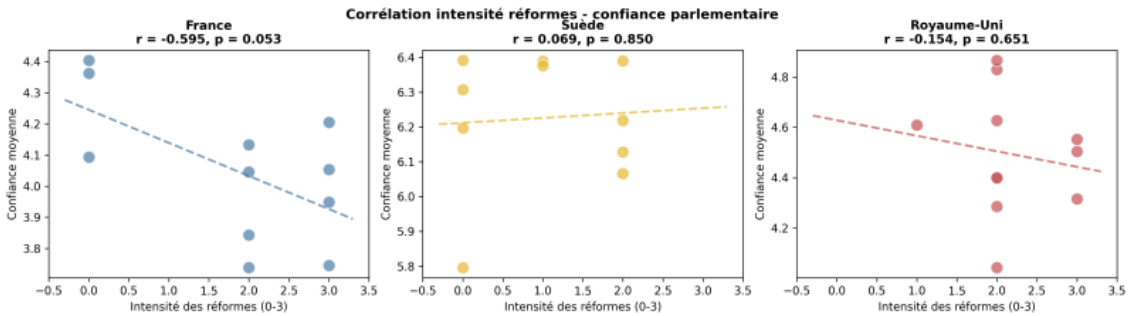
Tableau 1. Corrélations entre intensité des réformes et confiance parlementaire

Pays	Pearson (r)	p-value	Spearman (ρ)	p-value	Interprétation
France	-0,60*	0,053	-0,453 7	0,162	Marginalement signif.
Suède	+0,07	0,850	-0,08	0,831	Non significatif
Royaume-Uni	-0,15	0,668	-0,192	0,572	Non significatif

* $p < 0,10$ (marginale­ment significatif), ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$. Pour la construction de l'indicateur d'intensité des réformes, le détail des méthodes statistiques et l'inventaire complet des réformes codées, voir Appendice 2, 3 et 5

30 Les deux méthodes de calcul convergent vers les mêmes conclusions. En France, la corrélation négative est marginale­ment significative : statistiquement, les périodes de forte intensité réformatrice coïncident avec des niveaux de confiance plus bas. En Suède et au Royaume-Uni, aucune corrélation n'est détectable entre les deux variables.

Figure 2. Corrélation intensité réformes-confiance parlementaire en France, au Royaume-Uni et en Suède, entre 2002-2023



Source : ESS rounds 1–11. Réalisation : Thomas Ehrhard

31 Ces résultats démontrent que le postulat normatif omniprésent dans les discours politiques selon lequel les réformes permettraient, par exemple, « le retour de la confiance » ou de « restore trust in the integrity of MPs⁵⁷ » (« restaurer la confiance en l'intégrité des parlementaires ») ne trouve pas de validation empirique dans les données analysées.

A. Trajectoires de confiance : trois configurations distinctes

32 Les trajectoires de confiance sur la période 2002–2023 révèlent trois configurations différenciées.

Tableau 2. Statistiques descriptives par pays (2002-2023)

Indicateur	France	Suède	Royaume-Uni
N observations	11	10	11
Moyenne pondérée	4,05/10	6,23/10	4,49/10
Écart-type	0,22	0,19	0,24
Coefficient de variation	5,5 %	3,1 %	5,4 %
Minimum (année)	3,74 (2018)	5 80 (2004)	4,04 (2023)
Maximum (année)	4,40 (2006)	6,39 (2014)	4,87 (2016)
Évolution 2002→2023	-11,9 %	+2,9 %	-16,3 %
Intensité des réformes (moy.)	1,82/3	0,91/3	2,18/3

33 La Suède se distingue par une stabilité remarquable : avec un coefficient de variation de seulement 3,1 %, la confiance oscille dans une bande étroite autour d’une moyenne élevée (6,23/10). Sur la période, elle progresse même légèrement (+2,9 %). La France et le Royaume-Uni présentent des trajectoires baissières parallèles, avec une volatilité plus marquée. Le Royaume-Uni connaît le déclin le plus prononcé (-16,3 %), passant d’un pic de 4,87/10 en 2016 à un minimum historique de 4,04/10 en 2023.

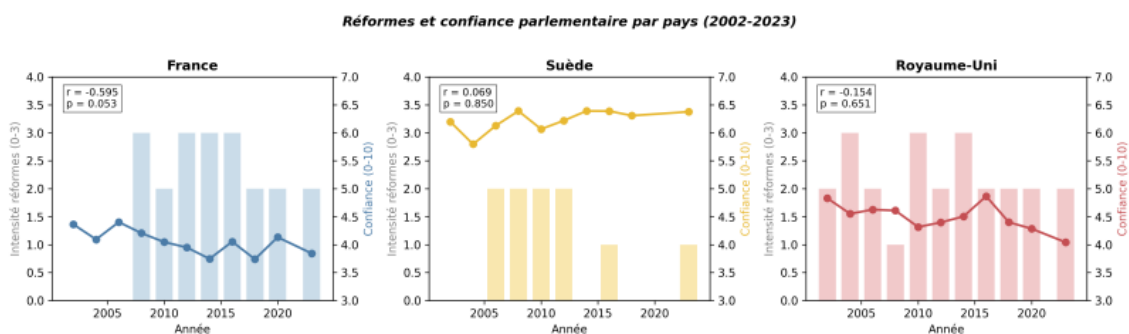
34 Ces trajectoires différenciées constituent le premier élément du paradoxe : les deux pays qui réforment le plus intensément (France : 1,82/3 ; Royaume-Uni : 2,18/3) sont précisément ceux où la confiance

décline. Le pays qui réforme le moins (Suède : 0,91/3 et le plus de périodes sans réforme) est celui où la confiance reste stable et élevée.

B. Intensité des réformes et confiance : une relation paradoxale

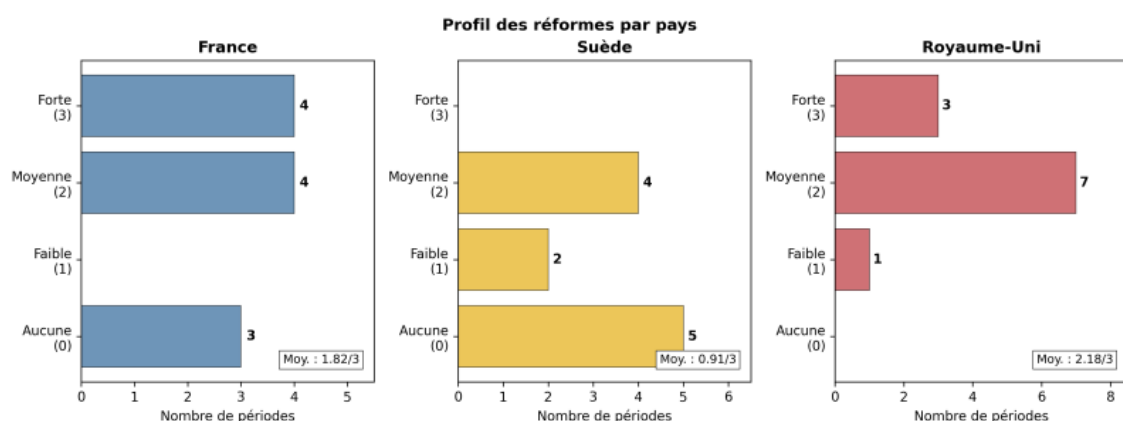
- 35 L'analyse par pays confirme ce résultat et permet d'en préciser les contours.

Figure 3. Intensité de réformes et confiance parlementaire en France, au Royaume-Uni et en Suède, entre 2002-2023



Source : ESS rounds 1-11. Réalisation : Thomas Ehrhard

Figure 4. Profil des réformes par pays



Réalisation : Thomas Ehrhard

- 36 Le cas français illustre le décalage entre les logiques argumentatives des réformes et les résultats qu'elles produisent. Avec presque les trois quarts des périodes ESS correspondant à des réformes d'intensité moyenne ou forte (score ≥ 2), la France a multiplié les

réformes en faveur de la transparence et l'encadrement de la vie politique. Or, la confiance globale a baissé de 11,9 % entre 2002 et 2023. Le point le plus bas de la série (3,74/10) survient en 2018, soit quelques mois après les lois pour la confiance de septembre 2017, pourtant présentées comme « plan choc » devant permettre « le retour de la confiance ». Cependant, la période 2006-2014 est également instructive : huit années de déclin continu malgré la révision constitutionnelle de 2008 (renforcement du Parlement) et les lois transparence de 2013 (création HATVP).

- 37 Le cas britannique présente le décalage entre réformes et niveau de confiance le plus élevé. Le Royaume-Uni est le pays le plus actif en matière de réformes (intensité moyenne de 2,18/3), toutes les périodes comptent au moins une réforme. Cependant, il s'agit du pays qui connaît le déclin le plus prononcé (-16,3 %). La création de l'*Independent Parliamentary Standards Authority* en 2009-2010, réponse directe au scandale des notes de frais, est remarquable. Cette réforme d'ampleur, en réponse à un scandale qui le fut tout autant, n'a pas amélioré la confiance des citoyens dans le Parlement. (4,40/10 en 2012 contre 4,61/10 en 2008. Plus encore, le minimum historique de la série (en 2023 avec 4,04/10), intervient après le *Lobbying Act* 2014⁵⁸, le *Recall of MPs Act* 2015⁵⁹ et de nombreuses révisions des règles déontologiques. L'accumulation des réformes n'a pas produit d'effet positif.
- 38 Le cas suédois expose une réalité différente. Aucune période d'intensité maximale (score 3) sur l'ensemble de la série, mais une confiance maintenue à un niveau élevé. *L'offentlighetsprincipen*, inscrit dans la Constitution depuis 1766, constitue un héritage institutionnel pluriséculaire. La transparence suédoise n'est pas une réforme récente adoptée pour restaurer une confiance perdue ; elle constitue une norme culturelle et institutionnelle préexistante. Le cas suédois tend à démontrer que la confiance précède et permet l'efficacité de la transparence, plutôt que l'inverse.

C. Test de robustesse : l'hypothèse des effets différés invalidée

Tableau 3. Analyse de *lag*

Pays	Lag 0 (r)	p	Lag 1 (r)	p	Lag 2 (r)	p
France	-0,60*	0,053	-0,72**	0,019	-0,58	0,105
Suède	+0,07	0,850	+0,23	0,548	-0,05	0,910
Royaume-Uni	-0,15	0,668	+0,51	0,134	+0,18	0,650

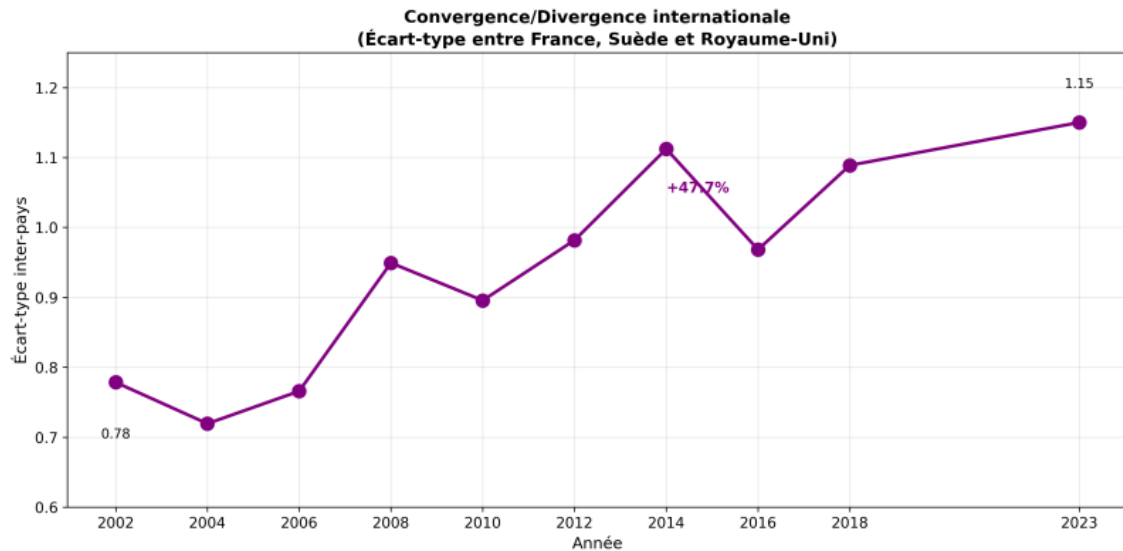
* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$. Question testée : les réformes adoptées en t sont-elles associées à une confiance plus élevée en $t+1$ (deux ans plus tard) ou $t+2$ (quatre ans plus tard) ?

- 39 L'hypothèse selon laquelle les effets positifs des réformes mettraient simplement du temps à se manifester n'est pas validée. Les résultats invalident donc l'idée d'un effet positif différé.
- 40 En France, l'effet négatif est encore plus fort en différé que l'effet à date égale (-0,72 vs. -0,60) et il est également plus significatif ($p < 0,05$). Les réformes adoptées en t sont associées à une confiance plus basse en $t+1$, il y a donc un effet négatif différé. Au Royaume-Uni, il n'y a aucun effet détectable, même avec un délai de quatre ans. Tous les coefficients restent non significatifs. Le pays le plus actif en réformes n'a obtenu aucun retour mesurable en termes de confiance, ni immédiatement ni avec un décalage temporel. En Suède, aucun effet n'est visible. Le pays ne connaît aucune réforme d'intensité maximale sur la période et compte le plus grand nombre de périodes sans réforme, tout en maintenant une confiance élevée préexistante. Ce résultat suggère que la confiance suédoise repose donc sur des fondements passés indépendamment des réformes récentes. La transparence y constitue une norme politique et culturelle intégrée.

D. Convergence ou divergence internationale ?

- 41 Si les réformes produisaient des effets positifs généralisables, les trajectoires de confiance devraient converger entre pays ayant adopté des mesures similaires. Les données révèlent le contraire : une divergence croissante.

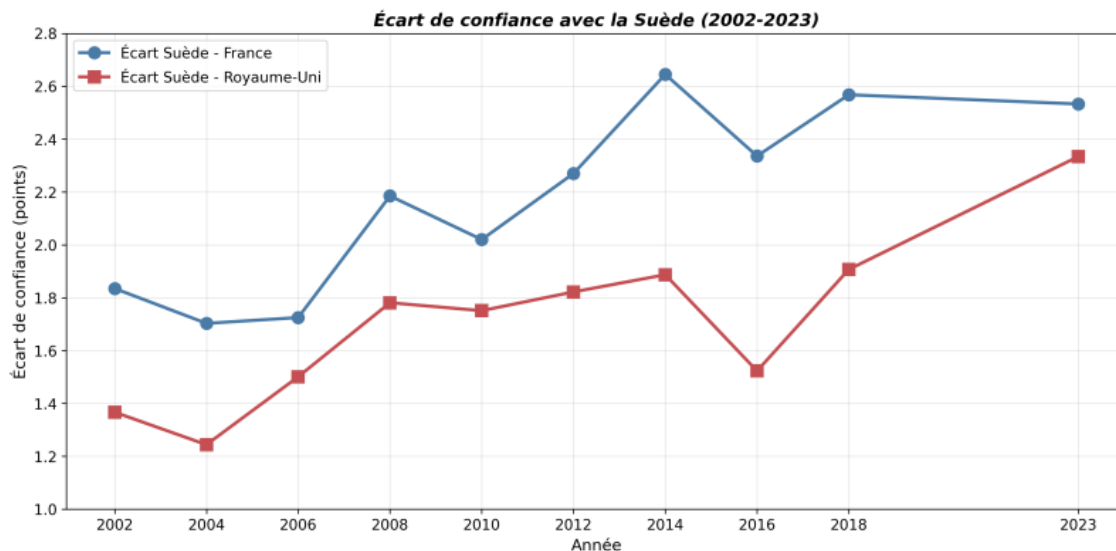
Figure 5. Convergence et divergence en France, au Royaume-Uni et en Suède, entre 2002-2023



Source : ESS rounds 1–11. Réalisation : Thomas Ehrhard

- 42 L'écart-type inter-pays, qui mesure la dispersion des niveaux de confiance entre les trois cas, passe de 0,78 en 2002 à 1,15 en 2023, soit une augmentation de 47,7 %. Sur la période 2002-2023, au contraire d'une convergence dans le niveau de confiance des citoyens dans leur Parlement, le graphique expose une divergence croissante, malgré des réformes.

Figure 6. Écart de confiance avec la Suède pour la France et le Royaume-Uni, entre 2002-2023



Source : ESS rounds 1–11. Réalisation : Thomas Ehrhard

- 43 L'examen des écarts avec la Suède précise cette dynamique. Il permet d'invalider l'hypothèse d'une « convergence démocratique par la transparence » : si les réformes d'ouverture produisaient des effets positifs généralisables, les écarts entre pays devraient se réduire, pas s'accroître.
- 44 L'écart Suède-France passe de 1,84 point en 2002 à 2,53 points en 2023 (+ 37,5 %). L'écart Suède-Royaume-Uni progresse de 1,37 point à 2,33 points (+ 70,1 %). En 2002, la Suède avait un niveau de confiance 1,42 fois supérieur à la France et 1,28 fois supérieur au Royaume-Uni. En 2023, ces ratios sont passés à 1,66 et 1,58. Le décalage avec la Suède est accru, ce qui montre l'incapacité des réformes à produire de la confiance, à la restaurer ou à l'augmenter.
- 45 La seule convergence observable est celle vers le bas de la France et du Royaume-Uni. En 2002, l'écart France-Royaume-Uni était de 0,47 point ; en 2023, il n'est plus que de 0,20 point. Le Royaume-Uni rejoint le niveau français de défiance.

E. Synthèse des résultats et facteurs explicatifs

- 46 Les réformes d'ouverture, de transparence et de déontologie parlementaires produisent-elles une amélioration de la confiance des citoyens dans le Parlement ? Les résultats démontrent que la réponse est négative. Aucun des trois pays ne présente de corrélation positive significative entre l'intensité des réformes et le niveau de confiance⁶⁰. Le cas français présente même une corrélation négative marginalement significative, renforcée par l'analyse de *lag*. Le cas britannique montre que le pays le plus actif en réformes connaît le déclin le plus prononcé. Le cas suédois suggère que la confiance préexistante conditionne l'efficacité des réformes, plutôt que l'inverse.
- 47 Ainsi, les réformes ne produisent pas d'amélioration du niveau confiance qu'elles sont explicitement censées produire d'après les arguments qui les sous-tendent. Plus de transparence n'amène pas plus de confiance, et l'idée que les réformes mettraient du temps à produire leurs effets positifs est également invalidée.
- 48 Les parlements les plus actifs en matière de réformes d'ouverture, d'encadrement et de transparence ne sont pas ceux où la confiance est la plus élevée, ils sont, au contraire, ceux où la défiance est la plus structurelle⁶¹.
- 49 Nos résultats peuvent être expliqués par trois facteurs. D'abord, les réformes de transparence sont généralement adoptées en réponse à des crises de confiance (scandales, etc.) ce qui produit une endogénéité des réformes. Cette genèse défensive produit, mécaniquement, des corrélations négatives. En effet, les réformes sont d'abord adoptées *quand* et *parce que* la confiance est basse, avant de l'être *pour* la faire remonter avec succès⁶². Le contexte prévaut donc sur le contenu des réformes qui n'est, par ailleurs, pas une information médiatisée et comprise dans l'espace public de ceux qui expriment les niveaux de confiance les plus bas vis-à-vis du Parlement.
- 50 Ensuite, le poids de facteurs exogènes limite l'influence des réformes. Les variations de confiance répondent apparemment à des facteurs

qui dépassent les réformes institutionnelles. Par exemple, le seul rebond notable de la confiance française (+0,39 point entre 2018 et 2020) survient pendant la crise sanitaire, sans lien avec une réforme d'ouverture parlementaire. Le pic britannique de 2016 (4,87/10) survient l'année du référendum sur le *Brexit*, etc. D'autres facteurs (politiques, médiatiques, économiques, etc.) semblent donc influencer davantage le niveau de confiance que le facteur des réformes institutionnelles.

- 51 Enfin, il apparaît que la dépendance au passé institutionnel et politique influe sur le niveau de confiance. Ainsi, la stabilité suédoise s'explique moins par l'efficacité de réformes récentes que par un héritage pluriséculaire. *L'offentlighetsprincipen* de 1766 fait de la transparence une norme culturelle, pas une réponse à une crise. Dans ce contexte, les réformes modérées renvoient à des réformes incrémentales⁶³, exposant une dépendance institutionnelle (*path dependency*⁶⁴), tandis que dans des contextes de défiance structurelle (France, Royaume-Uni), les réformes à la fois plus fréquentes et plus intenses ne parviennent pas à satisfaire les citoyens.

Conclusion

- 52 Les réformes d'ouverture, de transparence et de déontologie parlementaires ne produisent pas d'amélioration de la confiance des citoyens dans le Parlement. Aucune des trois démocraties étudiées ne présente de corrélation positive significative entre l'intensité des réformes et le niveau de confiance. Les résultats invalident le postulat, pourtant omniprésent dans les discours politiques français, britanniques et suédois, selon lequel l'ouverture et la transparence parlementaires permettraient de restaurer ou d'améliorer la confiance des citoyens dans le Parlement.
- 53 Nos résultats s'inscrivent dans la continuité des mesures les plus récentes sur la confiance dans les institutions représentatives⁶⁵ et montrent que le déclin observé à l'échelle mondiale n'est pas enrayé par les réformes d'ouverture ou de transparence. Plus largement, les résultats permettent de formuler trois conclusions principales⁶⁶.

- 54 Premièrement, les résultats apportent une clarification sur les résultats des réformes sur les niveaux de confiance, qualifiés de « mitigés »⁶⁷. Plus précisément, il apparaît que les contextes des réformes, c'est-à-dire le niveau de confiance préalable, déterminent leurs conséquences. Dans les contextes de défiance structurelle (France, Royaume-Uni), les réformes les plus intenses coïncident avec des niveaux de confiance plus bas, voire des effets négatifs différés ; dans les contextes de confiance préexistante (Suède), l'absence de corrélation significative confirme que la confiance repose sur des fondements passés, indépendamment des réformes récentes de transparence. Cette distinction explique pourquoi des recherches peuvent observer ponctuellement des effets variables, qui n'apparaissent pas dès lors que l'on adopte une perspective longitudinale.
- 55 Deuxièmement, l'apport central de cet article porte sur les conséquences de l'absence de corrélation entre transparence et confiance. Celles-ci imposent de distinguer rigoureusement deux dimensions, *accountability* et *trust*⁶⁸, que les discours politiques ainsi que certaines recherches, traitent pourtant solidairement selon l'idée que plus de transparence produirait mécaniquement plus de confiance. Or, nos résultats montrent que les deux évoluent de manière décorrélée.
- 56 Les réformes institutionnelles améliorent effectivement l'*accountability* : elles rendent visibles les informations nécessaires au contrôle démocratique et rendent possible la sanction des comportements déviants⁶⁹. Mais le *trust* relève d'une logique distincte. Elle constitue une attitude subjective qui dépend de perceptions – compétence, bienveillance, intégrité⁷⁰ – sur lesquelles la mise en visibilité n'influe pas.
- 57 En rendant accessibles des pratiques auparavant ignorées, la transparence peut alimenter le soupçon qu'elle prétendait dissiper, phénomène dénommé « paradoxe de la transparence »⁷¹. Nos résultats tendent même à montrer un double paradoxe. D'un côté, l'indifférence aux nombres de réformes : les parlements les plus actifs en matière d'ouverture ne sont pas ceux où la confiance est la plus élevée, ils sont, au contraire, ceux où la défiance est la plus structurelle. De l'autre, l'indifférence à l'efficacité des réformes, avec,

par exemple en France, un décalage entre l'efficacité croissante des contrôles de la HATVP et la persistance de la défiance citoyenne⁷².

58 Cette distinction éclaire également les limites des théories de la justice procédurale. Ces travaux postulent que le sentiment d'avoir une « voix » dans le processus décisionnel renforce la légitimité perçue de l'institution. Or, nos résultats montrent que les dispositifs participatifs n'améliorent pas la confiance parlementaire : les citoyens peuvent très bien reconnaître l'existence de réformes et de moyens de contrôle et de participation (*accountability* renforcée), tout en continuant à se méfier des élus eux-mêmes (*trust* faible). Les deux attitudes ne sont pas contradictoires.

59 L'importance du contexte pour comprendre les conséquences différenciées des réformes selon le niveau de confiance préalable, ainsi que la distinction entre *accountability* et *trust*, trouve un éclairage complémentaire par le théorème de Thomas (1928)⁷³. Ce cadre analytique met en évidence que les représentations, croyances et interprétations que les citoyens construisent de la réalité politique produisent des conséquences sociales indépendamment de leur vérité objective. En l'espèce, la défiance et les critiques persistent indépendamment des réformes objectives, parce qu'elles s'auto-entretiennent. Ainsi, la perception de la défaillance institutionnelle, et non la défaillance institutionnelle avérée qui structure la confiance vis-à-vis du Parlement. Dans ce cadre, les réformes objectives, aussi significatives soient-elles du point de vue de l'*accountability*, ne parviennent pas à reconfigurer les perceptions préexistantes. Les citoyens filtrent l'information transparente à travers le prisme de leur défiance : chaque scandale révélé confirme leur méfiance préexistante, tandis que l'absence de scandale est interprétée comme une preuve que « les vrais problèmes restent cachés ». La transparence nourrit alors le soupçon qu'elle devait dissiper ; et c'est précisément en cela qu'elle constitue un paradoxe, et non une simple corrélation négative.

60 Troisièmement, l'article identifie ce que nous avons nommé un « cycle des réformes insatisfaites », pensé à partir du modèle systémique d'Easton⁷⁴. Dans ce cadre analytique, la défiance citoyenne constitue un *input* problématique : elle menace la légitimité du système politique en affaiblissant le soutien diffus dont

les institutions du système politique ont besoin pour fonctionner. Face à cette demande, le système politique produit des *outputs* (les réformes de transparence, de déontologie, de participation, etc.) explicitement présentés comme des solutions – réponses devant restaurer la confiance. L'hypothèse implicite des décideurs est que ces *outputs* produiront un *feedback* positif : une hausse de confiance qui viendra, à son tour, renforcer le soutien au système et légitimer les gouvernants.

- 61 Or, nos résultats montrent que ce *feedback* attendu ne se produit pas et que le système politique représentatif reste, d'une part, profondément déséquilibré dans les contextes de défiances préexistants et, d'autre part, que les réformes ne permettent pas de rééquilibrer le système politique. L'absence de *feedback* positif engendre alors une relance du cycle face au constat que les réformes précédentes n'ont pas produit les effets escomptés, le système politique adopte de nouvelles réformes qui échouent à leur tour à restaurer la confiance, appelant de nouvelles mesures, et ainsi de suite.
- 62 *De facto*, le système se transforme en continu, produisant des effets institutionnels réels (contrôles accrus, procédures nouvelles, autorités indépendantes), sans jamais arriver à satisfaire la demande de confiance qui justifiait ces transformations, ni même à endiguer la baisse de confiance. Ce mécanisme explique pourquoi les pays où la confiance est la plus basse (France et Royaume-Uni) sont précisément ceux qui déploient le plus d'efforts d'ouverture.
- 63 Cette situation peut s'avérer problématique pour le système représentatif pour deux raisons principales⁷⁵. D'une part, si tous les systèmes politiques sont déséquilibrés et à la recherche continue d'un point d'équilibre, celui-ci semble largement inatteignable concernant le niveau de confiance dans les parlements dès lors qu'une défiance structurelle est installée. Cela interroge l'existence même de réponse et de solution à cette demande. D'autre part, certains phénomènes, comme l'abstention⁷⁶ ou le vote en faveur de leaders populistes, sont déjà des réponses citoyennes exprimant une défiance contre le système⁷⁷. Or, les perceptions négatives de la représentation, au sens large, condamnent le système politique de la démocratie parlementaire héritée du ^{XIX}^e siècle et ses acteurs

devenus impuissants. En plus de ne pas retrouver un âge d'or mythifié, ce sont les fondements de la démocratie parlementaire qui sont mis en cause⁷⁸, ouvrant la voie à l'antiparlementarisme⁷⁹, au technopopulisme⁸⁰ ou à l'illibéralisme⁸¹.

- 64 Que conclure pour le Parlement ? Les réformes de transparence et de déontologie parlementaires sont nécessaires d'un point de vue normatif car elles participent à l'*accountability* démocratique et répondent à une exigence légitime des citoyens. Mais, elles ne constituent pas une solution adéquate à la défiance envers les institutions représentatives⁸². Distinguer ce que la transparence peut faire (améliorer le contrôle) de ce qu'elle ne peut pas faire (créer la confiance) ne conduit pas à décourager les efforts d'ouverture, mais à les situer à leur juste place dans l'architecture de la légitimité démocratique actuelle.
- 65 Le Parlement devient la victime expiatoire du système politique, condamné par ceux-là mêmes qu'il représente, pour un défaut de confiance que ses propres réformes ne peuvent pas résoudre.

ANNEXE

Cet appendice présente les éléments techniques : la source des données (1), la construction de l'indicateur d'intensité des réformes (2), l'inventaire des réformes identifiées pour chaque pays (3), le tableau des valeurs de cet indicateur par pays et par période ESS (4) et les méthodes statistiques employées (5).

1. Source des données : European Social Survey

L'*European Social Survey* (ESS) est une enquête académique transnationale menée tous les deux ans depuis 2002 auprès des populations de plus de trente pays européens. L'ESS mesure les attitudes, croyances et comportements des citoyens européens à travers un questionnaire standardisé administré en face-à-face.

Variable utilisée : *trstprl* – « Trust in country's parliament ». L'échelle va de 0 (« aucune confiance ») à 10 (« confiance totale »).

Rounds inclus : ESS rounds 1 à 11, correspondant aux années 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020 et 2023. La Suède n'a pas participé au round 10 (2020), ce qui explique que ce pays compte dix observations au lieu de onze.

Format des données : Les résultats de l'ESS sont sous forme de distributions (pourcentage de répondants pour chaque score de 0 à 10), et non de données individuelles. La moyenne pondérée est calculée selon la formule : $\mu = \Sigma (\text{score} \times \text{pourcentage}) / 100$. Cette méthode intègre la fréquence de chaque réponse, contrairement à une moyenne simple qui ignorerait la distribution réelle des opinions.

Année	France	Suède	Royaume-Uni	Moyenne	Écart-type
2002	4,36	6,20	4,83	5,13	0,78
2004	4,09	5,80	4,55	4,81	0,72
2006	4,40	6,13	4,63	5,05	0,77
2008	4,21	6,39	4,61	5,07	0,95
2010	4,05	6,07	4,32	4,81	0,90
2012	3,95	6,22	4,40	4,86	0,98
2014	3,75	6,39	4,50	4,88	1,11
2016	4,05	6,39	4,87	5,10	0,97
2018	3,74	6,31	4,40	4,82	1,09
2020	4,13	–	4,29	4,21	0,08
2023	3,84	6,38	4,04	4,75	1,15

2. Construction de l'indicateur d'« intensité des réformes par période »

Nous avons élaboré cet indicateur d'intensité des réformes afin d'appréhender plus finement les réformes d'ouverture parlementaire

(transparence, déontologie, participation citoyenne) et de pouvoir ainsi saisir d'éventuels effets différenciés.

Lorsqu'une réforme se déploie en plusieurs étapes relevant de périodes ESS distinctes) chaque étape est codée dans la période où elle intervient, afin de préserver la dimension temporelle propre à l'indicateur.

L'indicateur comporte quatre niveaux : pour chaque période de deux ans (correspondant aux ESS *rounds*), un score est attribué sur une échelle de 0 (pas de réforme) à 3 (réforme majeure). Ce codage tient compte de quatre critères objectivés ainsi :

- caractère législatif ou réglementaire : une loi votée par le Parlement pèse plus qu'un règlement interne ou une circulaire administrative
- création ou amélioration : La création d'une institution nouvelle (HATVP, IPSA par exemple) pèse plus que l'amélioration d'un dispositif existant
- portée nationale ou interne : une réforme qui concerne l'ensemble des parlementaires pèse plus qu'une mesure interne à une commission ou à une assemblée
- visibilité pour les citoyens : une réforme dont les effets sont directement observables par les citoyens (open data, déclarations publiques, retransmissions) pèse plus qu'une mesure technique ou procédurale

Échelle de codage

Score	Niveau	Description
0	Aucune	Pas de réforme identifiée touchant à la transparence, la déontologie ou la participation citoyenne parlementaire
1	Faible	Rapports, études, recommandations, ajustements techniques mineurs
2	Moyenne	Modifications de règlements, création de plateformes numériques, adoption de codes déontologiques, mise en place de registres
3	Forte	Lois majeures, créations d'institutions nouvelles, révisions constitutionnelles

3. Liste des réformes par pays

66 réformes ont été identifiées et codées pour les trois pays sur la période 2002-2023. Note : une ligne peut regrouper plusieurs réformes à une même date.

France (29 réformes, rapports et autres)

Révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : renforcement du contrôle parlementaire, article 42 et article 51-2 ;

Novembre 2009 : Création du Comité de déontologie parlementaire du Sénat ;

2010 : le Comité de déontologie parlementaire du Sénat devient opérationnel ;

Avril 2011 : Création du poste de Déontologue à l'Assemblée nationale (premières consultations 2011) ;

Novembre 2012 : Transparence des rattachements aux partis politiques (Bureau de l'Assemblée nationale) ;

Septembre 2012 : Politique de « maison de verre » lancée par Claude Bartolone, première publication partielle de la réserve parlementaire ;

Octobre 2013 : Loi organique no 2013-906 et loi no 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique : création de la HATVP, déclarations d'intérêts et de patrimoine, obligations déclaratives renforcées ;

Novembre 2013 : Sénat lance data.senat.fr avec la base « Questions » (le 26/11) ;

Décembre 2013 : Base « Amendements » disponible sur data.senat.fr (le 23/12) ;

Février 2014 : Base « Comptes rendus » disponible sur data.senat.fr (le 05/02) ;

Septembre 2014 : Publication intégrale de la réserve parlementaire, création du registre des représentants d'intérêts au Sénat ;

Novembre 2014 : Décision du Bureau de l'Assemblée nationale de créer une plateforme *open data* ;

Mai 2015 : Réforme du Règlement du Sénat – obligation de présence des sénateurs, transparence financière des groupes parlementaires ;

22 juin 2015 : Ouverture officielle de data.assemblee-nationale.fr ;

Décembre 2015 : Loi no 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public ;

Décembre 2016 : Loi no 2016-1691 du 9 décembre 2016 dite « Sapin II » (transparence, lutte contre la corruption, registre national des représentants d'intérêts) ;

Septembre 2017 : Loi organique n° 2017-1338 et loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ;

2018 : Préparation de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale, renforcement du contrôle des frais de mandat ;

4 Juin 2019 : Révision du Règlement de l'Assemblée nationale adoptant le système de pétitions en ligne, création du registre des déports ;

Janvier 2020 : Lancement de la plateforme e-pétitions du Sénat (logiciel *open source* Decidim) ;

Octobre 2020 : Plateforme e-pétitions de l'Assemblée nationale opérationnelle ;

2020-2023 : Extension progressive de l'*open data* parlementaire, adaptations post-Covid des modalités de travail parlementaire ;

Janvier 2023 : Renforcement du contrôle semestriel des frais de mandat (AN, arrêté n° 15/XVI)

Décembre 2023 : Consolidation des pouvoirs du Déontologue, révisions des modalités de contrôle (AN).

Royaume-Uni (25 réformes, rapports et autres)

Committee on Standards in Public Life, 8th Report (novembre 2002) : recommandations sur les standards de conduite dans la vie publique ;

Octobre 2004 : Première publication agrégée des dépenses des MPs, publication trimestrielle des dépenses par catégorie sur les trois années précédentes ;

Janvier 2005 : *Freedom of Information Act 2000* entre en application ;

Novembre 2006 : Lancement du site No.10 *e-petitions* (gouvernemental, fermé en 2010) ;

2006-2007 : Renforcement progressif du Code de conduite des MPs ;

Décembre 2007 : Lancement des archives *Parliament Live* (service à la demande de vidéos parlementaires) ;

Février 2008 : Décision de justice ordonnant la publication des dépenses parlementaires (*Freedom of Information Act*) ;

Mai 2008 : *High Court* valide la publication des informations détaillées ;

Novembre 2009 : *Wright Committee Report* « *Rebuilding the House* » – recommandations majeures pour réformer le fonctionnement du Parlement ;

Février 2010 : *Legg Report* sur les remboursements (1,3 million £)

Mars 2010 : Adoption des changements de *Standing Orders* pour l'élection des *Select Committees* ; Création de l'IPSA (*Parliament Standards Act 2009*) et réforme de la transparence des dépenses parlementaires suite au scandale de 2009 ;

2012 : Consolidation des réformes Wright, renforcement de l'autorité des *Select Committees* ;

2012 : Rémunération renforcée des présidents de *Select Committees* ;

Juillet 2013 : *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Bill* ;

Janvier 2014 : registre des lobbyistes consultants, régulation des dépenses de campagne ;

Juillet 2015 : Création du *Petitions Committee* et lancement de *petition.parliament.uk* ;

Mars 2015 : Application complète du *Lobbying Act 2014* ;

2017-2018 : Révisions continues des règles IPSA ;

2018-2019 : Révisions continues des règles IPSA ;

Juillet 2021 : Rapport Boardman – recommandations pour renforcer la transparence et inclure les communications non formelles ;

Juillet 2021 : *Treasury Select Committee Report* – appel à la réforme des règles de *lobbying* ;

Mars 2024 : PACAC *Post-legislative scrutiny* du *Lobbying Act*
Recommandations pour publication plus fréquente, plateforme intégrée, inclusion des conseillers spéciaux ;

Septembre 2024 : Création du *Modernisation Committee* réformes des règles sur les cadeaux/hospitalité, seconds emplois des MP, modification des standards parlementaires.

Suède (12 réformes, rapports et autres)

Juin 2005 : *Swedish Transparency Act (Transparenslagen)* du 22 juin 2005 (application effective 2005-2006) : encadrement des organisations publiques et privées en matière de transparence ;

Juin 2009 : *Public Access to Information and Secrecy Act (Offentlighets- och sekretesslag)* consolidation des règles de confidentialité et d'accès public ;

Novembre 2010 : Révision constitutionnelle (*En reformerad grundlag*) (Prop. 2009/10:80, Bet. 2009/10:KU19) ;

Septembre 2010 : Jurisprudence de la Cour européenne de justice (*Suède e.a. c/ API et Commission*, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, du 21 septembre 2010) : tension entre principe d'ouverture suédois et présomption de secret européenne ;

Années 2010 : Numérisation massive des documents parlementaires (débat, motions, rapports) et développement de *data.riksdag.se* (plateforme *open data* avec API et *datasets*) ;

À partir de 2011 : Quasi-totalité du matériel parlementaire diffusé en direct est archivé et accessible via le service de *webcasting* ;

Juillet 2011 : mise en place de l'*utvärderings- och forskningssekretariatet* (secrétariat d'évaluation et de recherche) au sein de la *utskottsavdelningen* du Riksdag, renforcement de la capacité d'évaluation parlementaire ;

2012 : Mise en ligne systématique des procès-verbaux détaillés des séances plénières du Riksdag ;

Janvier 2015 : Rejet par le *Riksdag* des propositions de registre des lobbyistes ;

Janvier 2016 : Rapport sur la régulation du lobbying : recommandation de ne pas adopter de loi spécifique, au motif qu'un tel registre figerait les rapports de pouvoir au détriment des nouveaux acteurs citoyens, maintien du principe d'*offentlighetsprincipen* comme suffisant ;

Février 2018 : Rapport « *EU work in the Riksdag* » : réflexion sur le renforcement du rôle des parlements nationaux dans l'UE ;

Juin 2023 : Nouveau rapport sur la régulation et la transparence du lobbying, recommandations pour une loi sur le *lobbying*.

4. Indicateur d'intensité des réformes par pays et par période ESS

Indicateur d'intensité des réformes par pays et par période ESS

Période ESS	France	Suède	Royaume-Uni
2002	0	0	2
2004	0	0	3
2006	0	2	2
2008	3	2	1
2010	2	2	3
2012	3	2	2
2014	3	0	3
2016	3	1	2
2018	2	0	2
2020	2	0	2
2023	2	1	2
Moyenne	1,82	0,91	2,18
Nb périodes intensité 3	4	0	3
Nb périodes intensité 0	3	5	0

5. Méthodes statistiques

Nous présentons ici les méthodes statistiques qui fondent les résultats de l'étude.

Coefficients de corrélation

Deux types de coefficients de corrélation ont été calculés pour évaluer la relation entre l'intensité des réformes et le niveau de confiance. Le coefficient de Pearson (r) qui mesure la force et la direction d'une relation linéaire entre deux variables continues. Il suppose que les données sont distribuées approximativement normalement et que la relation entre les variables est linéaire. Le coefficient de Spearman (ρ) qui mesure la force d'une relation monotone (pas nécessairement linéaire) entre deux variables. Il est basé sur les rangs des observations plutôt que sur leurs valeurs brutes, ce qui le rend plus robuste aux valeurs extrêmes et aux distributions non normales.

Interprétation des valeurs

$|r| > 0,7$ = corrélation forte ; $0,4 < |r| < 0,7$ = corrélation modérée ; $|r| < 0,4$ = corrélation faible. Un signe positif indique une relation positive (quand X augmente, Y augmente) ; un signe négatif indique une relation négative.

Seuils de significativité

La p-value indique la probabilité d'observer une corrélation aussi forte par pur hasard, si en réalité il n'y avait aucune relation entre les variables :

- $p < 0,01$: Très significatif – moins de 1 % de chances que ce soit dû au hasard
- $p < 0,05$: Significatif – moins de 5 % de chances
- $p < 0,10$: Marginalement significatif – moins de 10 % de chances
- $p \geq 0,10$: Non significatif – on ne peut pas exclure que ce soit dû au hasard

Analyse de *lag* (effets différés)

On teste l'hypothèse selon laquelle les effets des réformes ne sont pas immédiats et que leurs effets sont donc différés. Elle consiste à décaler les séries temporelles avant de calculer la corrélation :

- **Lag 0 (contemporain)** : corrélation entre réformes(t) et confiance(t)
- **Lag 1** : corrélation entre réformes(t) et confiance(t+1) – effet deux ans après
- **Lag 2** : corrélation entre réformes(t) et confiance(t+2) – effet quatre ans après

Limites méthodologiques

L'échantillonnage *small-N studies* réduit la puissance statistique des tests et la généralisation des résultats. Les variables confondantes (contexte politique, médiatique, etc.) n'ont pas été contrôlées. Enfin, la corrélation n'établit pas la causalité : l'absence de relation statistique positive ne signifie pas que les réformes sont sans effet, mais que cet effet n'est pas détectable avec les données et méthodes mobilisées.

NOTES

1 Une analyse longitudinale suit les mêmes unités d'observation (France, Royaume-Uni, Suède) à travers le temps (2002-2023), ce qui permet d'identifier des tendances et des associations dynamiques.

2 G. Hébert, « Ouverture des parlements. Observations sur les bonnes pratiques des parlements francophones pour un rapprochement des institutions et des populations », *Assemblée parlementaire de la francophonie*, n° 13, URL : https://apf-francophonie.org/sites/default/files/2025-02/APF_R_Ouverture%20des%20parlements_2022_CAP-QC.pdf [consulté le 29 juin 2026]. Voir également F. Fitsilis et G. Mikros (dir.), *Smart Parliaments : Data-Driven Democracy*, Techno-Politics Series n° 4, 2022.

3 Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

- 4 F. Bayrou, *Présentation des projets de loi pour la confiance dans notre vie démocratique*, ministère de la Justice, 1^{er} juin 2017.
- 5 Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.
- 6 Qui ne seraient pas suffisamment consacrés aux mandats respectifs (parlementaire ou exécutif local) détenus simultanément, d'après les justifications principales de cette réforme. Sur ce point également, il est possible de constater que cette réforme n'a amélioré ni la perception ni la confiance portée dans les parlementaires.
- 7 Exposé des motifs du projet de loi organique n° 885 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, Doc. AN, 3 avril 2013.
- 8 J. Major, Commons Statement on Standards of Conduct in Public Life, *Hansard, House of Commons Debates*, 25 octobre 1994, col. 758.
- 9 J. Straw, Parliamentary Standards Bill, *Hansard, House of Commons Debates*, 29 juin 2009, col. 43.
- 10 Regeringen 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, Stockholm, 2010; Konstitutionsutskottet, *Betänkande 2009/10:KU19*.
- 11 Regeringen, *Proposition 2013/14:70. Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering* [Transparence accrue dans le financement des partis et des candidats], Stockholm, 20 janvier 2014.
- 12 En mai 2009, le *Daily Telegraph* publie le détail des notes de frais des députés, révélant des abus nombreux (indemnité de logement détournée, remboursements d'emprunts déjà soldés, dépenses somptuaires, etc.). Le scandale entraîne le remboursement de 1,1 million de livres par 392 députés, des démissions dont celle du *Speaker* Michael Martin et sept condamnations à de la prison ferme pour *false accounting* (cinq députés et deux pairs).
- 13 Toutefois la Suède a déjà connu des scandales, comme la fameuse « affaire Tobleron ». La vice-Première ministre Mona Sahlin dut renoncer à briguer la présidence du Parti social-démocrate, puis démissionner du gouvernement après la révélation d'achats privés (dont deux barres de chocolat qui donneront son nom au scandale) effectués avec sa carte bancaire professionnelle. Bien que l'enquête préliminaire ait conclu à l'absence d'infraction pénale, la pression de l'opinion publique l'obligea à quitter ses fonctions (1995). Après un retrait temporaire de la vie politique, elle redevient ministre dès 1998 et présidente du parti en 2007.

- 14 Le principe de publicité (*offentlighetsprincipen*) est instauré par la loi sur la liberté de la presse (*Tryckfrihetsförordningen*) de 1766, première législation au monde à garantir la liberté de la presse et le libre accès aux documents officiels. Intégré aux lois fondamentales suédoises, il confère à toute personne le droit de consulter les documents détenus par les autorités, faisant de la transparence un principe appliqué, antérieur aux réformes contemporaines d'ouverture.
- 15 Le GRECO est un organe du Conseil de l'Europe.
- 16 Voir *infra* la justification du choix de comparer ces trois États.
- 17 Pour une étude des dimensions discursive et argumentative des réformes du Parlement par les acteurs politiques, voir T. Ehrhard et P. J. Canelas Rapaz, « Pour une approche des politiques électorales par les idées. La réduction du nombre de parlementaires en France, au Portugal et au Royaume-Uni », *Gouvernement et action publique*, vol. 8, n° 2, 2019, p. 81-112, DOI : [10.3917/gap.192.0081](https://doi.org/10.3917/gap.192.0081).
- 18 P. Norris (dir.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- 19 C. Leston-Bandeira et S. T. Siefken, « The development of public engagement as a core institutional role for parliaments », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 29, n° 3, 2023, p. 361-379, DOI : [10.1080/13572334.2023.2214390](https://doi.org/10.1080/13572334.2023.2214390).
- 20 C. Leston-Bandeira, « The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework », *Parliamentary Affairs*, vol. 60, n° 4, 2007, p. 655-674.
- 21 A. Papaloi et D. Gouscos, « E-Parliaments and Novel Parliament-to-Citizen services », *eJournal of eDemocracy and Open Government*, vol. 3, n° 1, 2011, p. 80-98, DOI : [10.29379/jedem.v3i1.53](https://doi.org/10.29379/jedem.v3i1.53).
- 22 T. Ehrhard et É. Buge, « Le Parlement, victime expiatoire des démocraties représentatives ? Les Parlements britannique et français face aux crises du Brexit et des Gilets jaunes », dans A. Antoine et al. (dir.), *Constitutions under pressure: France and the United Kingdom in an age of populism and Brexit*, Paris, Société de législation comparée, 2021, p. 169-197.
- 23 O. Rozenberg, « Order... and Disorder : le Brexit ou la victoire amère des études parlementaires », *Revue française de science politique*, vol. 71, n° 4, 2021, p. 599-621.

- 24 T. Ehrhard et O. Rozenberg, *La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée ? Une évaluation ex ante*, Sciences Po LIEPP Working Paper 2018, n° 75.
- 25 T. Ehrhard et P. J. Canelas Rapaz, « Pour une approche des politiques électorales par les idées. La réduction du nombre de parlementaires en France, au Portugal et au Royaume-Uni », *op. cit.*, p. 83.
- 26 J. Marchand, « Réflexions sur le principe de transparence », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 3, 2014, p. 677-703 ; Transparency International France, *Pour un Parlement exemplaire*, mai 2017, URL : <https://transparency-france.org/elections-legislatives-2017/> [consulté le 29 juin 2026].
- 27 R. Rubio Núñez et R. Vela Navarro-Rubio, « El Parlamento abierto en España », *Revista general de derecho constitucional*, n° 27, 2018, p. 7.
- 28 S. Wickberg et É. Phélippeau, « From Prohibition to Regulation : Towards the Institutionalization of Parliamentary Ethics in France », *Parliamentary Affairs*, vol. 75, n° 4, 2022, p. 821-841 ; J.-F. Kerléo, E. Lemaire, et R. Rambaud (dir.), *Transparence et déontologie parlementaires : bilan et perspectives*, Paris, LGDJ/Institut universitaire Varenne, 2019. Une argumentation proche se retrouve dans le champ politique. Voir A. Anziani, « La déontologie, condition du renouveau du parlement », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 93-105, DOI : [10.3917/pouv.146.0093](https://doi.org/10.3917/pouv.146.0093) ainsi que dans celui des acteurs de la société civile, voir Transparency International France, 2022-2027 : 5 années pour parachever la révolution déontologique du Parlement, juillet 2022, URL : https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2022/07/Rapport-Parlement-exemplaire-2022-2027_Transparency-France_WEB.pdf [consulté le 29 juin 2026].
- 29 F. Fitsilis et al., « Implementing Digital Parliament Innovative Concepts for Citizens and Policy Makers », dans F. Fui-Hoon Nah et C.-H. Tan (dir.), *HCI in Business, Government and Organizations. Interacting with Information Systems*, Cham, Springer, 2017, p. 154-170.
- 30 S. Defacqz et C. Dupuy, « Parlement & citoyens in France: An e-participation platform connecting legislators and citizens for collaborative policy design », dans V. Lember et T. Randma-Liiv (dir.), *Engaging Citizens in Policy Making*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022, p. 40-55, DOI : [10.4337/9781800374362.00010](https://doi.org/10.4337/9781800374362.00010).
- 31 K. Dunn, « Voice, representation and trust in parliament », *Acta Politica*, vol. 50, n° 2, 2015, p. 171-192, DOI : [10.1057/ap.2014.15](https://doi.org/10.1057/ap.2014.15) ; C. Carman, « The

Process is the Reality : Perceptions of procedural fairness and participatory democracy », *Political Studies*, vol. 58, n° 4, 2010, p. 731-751, DOI : [10.1111/j.1467-9248.2010.00840.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2010.00840.x).

32 L. Anizon, *Le contrôle citoyen de l'activité parlementaire en France*, Institut de recherche et de débat sur la gouvernance (IRG), 2015, URL : http://www2.institut-gouvernance.org/fr/corpus_auteur/fiche-auteur-377.html [consulté le 29 juin 2026].

33 L. Martin, « E-petitioning Parliament: Understanding the connections between citizens and the UK Parliament », *Parliamentary Affairs*, vol. 79, n° 1, 2026, p. 22-45.

34 OCDE, *Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques – résultats 2024 : Instaurer la confiance dans un contexte complexe*, Paris, Éditions OCDE, 2024, URL : [10.1787/80ddd09b-fr](https://doi.org/10.1787/80ddd09b-fr) [consulté le 29 juin 2026]

35 Réseau des parlements des Amériques promouvant la diplomatie parlementaire et les bonnes pratiques législatives.

36 ParlAmericas, *Qu'est-ce que le parlement ouvert ?*, Ottawa, ParlAmericas, 2019, p. 5, URL : <https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Brochure-Quest-ce-le-parlement-ouvert.pdf> [consulté le 29 juin 2026].

37 L. Neuman, *Parliamentary Transparency: Does it Improve Behavior, Trust, and Policy? A Skeptic's Guide*, Open Government Partnership, 2024, URL : <https://www.opengovpartnership.org/documents/parliamentary-transparency-skeptics-guide/> [consulté le 29 juin 2026].

38 S. G. Grimmelikhuijsen, « Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment », *International Review of Administrative Sciences*, n° 1, 2012, p. 50-73 ; S. Grimmelikhuijsen et A. Meijer, « Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment », *Journal of Public Administration Research and Theory*, n° 1, 2014, p. 137-157 ; M. Cucciniello, G. Porumbescu et S. G. Grimmelikhuijsen, « 25 Years of Transparency Research : Evidence and Future Directions », *Public Administration Review*, n° 1, 2017, p. 32-44.

39 T. W. G. van der Meer et P. F. A. van Erkel, « Moving beyond the political trust crisis debate: Residual analyses to understand trends in political trust », *European Journal of Political Research*, vol. 63, n° 3, 2024, p. 1240-1257.

- 40 O. Huwyler, « Politicians with day jobs: how professionalisation of public office shapes citizens' attitudes », *Local Government Studies*, vol. 52, n° 2, 2026, p. 252-270, DOI : [10.1080/03003930.2025.2468814](https://doi.org/10.1080/03003930.2025.2468814).
- 41 M. Crepaz et G. Arikan, « The effects of transparency regulation on political trust and perceived corruption: Evidence from a survey experiment », *Regulation & Governance*, vol. 18, n° 3, 2024, p. 896-913, DOI : [10.1111/rego.12555](https://doi.org/10.1111/rego.12555).
- 42 L. Ripamonti, « Does being informed about government transparency boost trust? Exploring an overlooked mechanism », *Government Information Quarterly*, vol. 41, n° 3, 2024, p. 1-10, DOI : [10.1016/j.giq.2024.101960](https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101960).
- 43 F. Scheidig et N. Obergassel, « Does a visit to parliament change the political trust of adults? », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 31, n° 4, 2025, p. 1144-1160.
- 44 S. Defacqz et C. Dupuy, « Parlement & citoyens in France: An e-participation platform connecting legislators and citizens for collaborative policy design », *op.cit.*
- 45 K. Dunn, « Voice, representation and trust in parliament », *op. cit.*
- 46 C. Leston-Bandeira, « Parliaments' Endless Pursuit of Trust : Re-focusing on Symbolic Representation », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 18, n° 3-4, 2012, p. 514, DOI : [10.1080/13572334.2012.706059](https://doi.org/10.1080/13572334.2012.706059).
- 47 J.-F. Kerléo et B. Monnery, « Probité et transparence au Parlement : bilan et leçons d'une décennie de changements autour de la HATVP », *Revue française d'administration publique*, n° 184, 2022, p. 1097-1113, DOI : [10.3917/rfap.184.0152](https://doi.org/10.3917/rfap.184.0152) .
- 48 Sur le paradoxe d'une institution à la fois transparente et difficile à connaître, voir O. Rozenberg, « Note sur la difficulté d'étudier le Parlement », *Revue d'étude et de culture parlementaires*, n° 1, 2025, DOI : [10.35562/recp.301](https://doi.org/10.35562/recp.301).
- 49 J. de Fine Licht, « Do We Really Want to Know? The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision Making on Perceived Legitimacy », *Scandinavian Political Studies*, n° 3, 2011, p. 183-201.
- 50 S. Bowler, J. A. Karp, « Politicians, Scandals, and Trust in Government », *Political Behavior*, vol. 26, n° 3, 2004, p. 271-287, URL : <https://www.jstor.org/stable/4151353>.

51 Sur les limites méthodologiques de ces indicateurs quantitatifs, voir O. Costa, « Mesures et données d'activités des parlementaires », dans D. Connil, P. Jensei-Monge et A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du parlement*, Paris, Bruylant, 2023, p. 690-692. Ces indicateurs posent un problème plus fondamental : dès lors que les élus adaptent leur comportement pour optimiser leurs scores, la mesure perd sa valeur informative.

52 J. Bailly, « L'imaginaire démocratique des élu·es et des gouvernant·es à l'épreuve d'une citoyenneté politique augmentée », *Participations*, vol. 37, n° 3, 2024, p. 153-182, DOI : [10.3917/parti.037.0153](https://doi.org/10.3917/parti.037.0153).

53 C. Mabi, « La “civic tech” et la “démocratie numérique” pour “ouvrir” la démocratie ? », *Réseaux*, vol. 225, n° 1, 2021, p. 215-248, DOI : [10.3917/res.225.0215](https://doi.org/10.3917/res.225.0215).

54 L'ensemble des données utilisées, des réformes étudiées, ainsi que les détails concernant la construction de l'indicateur et l'analyse statistique figurent dans l'Appendice.

55 Voir Appendice 3.

56 Le *Committee on Standards in Public Life*, créé en 1994 par John Major, a formulé les sept « principes de Nolan » (désintéressement, intégrité, objectivité, responsabilité, ouverture, honnêteté, exemplarité) qui structurent depuis lors l'éthique publique britannique.

57 Respectivement à propos des lois de moralisation de la vie politique en France en 2017 et *Parliamentary Standards Act* en 2009 au Royaume-Uni.

58 *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014* (c. 4).

59 *Recall of MPs Act 2015* (c. 25).

60 Il convient de préciser que les résultats établissent une corrélation ou son absence, et non une causalité. Les mesures effectuées permettent d'affirmer que l'intensité réformatrice n'est pas associée à une amélioration du niveau de confiance, ni simultanément ni avec un décalage temporel. Elles ne permettent pas d'établir que les réformes causent une baisse de confiance, mais elles montrent qu'elles ne l'empêchent pas et ne l'améliorent pas.

61 Ce décalage entre activité institutionnelle et perception citoyenne se retrouve aussi dans les dimensions du travail parlementaire. Voir T. Ehrhard,

« L'obstruction : stigmatisme ou opportunité pour le Parlement ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 135, 2023, p. 637-659.

62 Cette endogénéité empêche aussi de conclure que les réformes causent la baisse de confiance, mais elle montre qu'elles ne l'empêchent pas.

63 J. Mahoney et K. Thelen, « A Theory of Gradual Institutional Change », in J. Mahoney et K. Thelen (dir.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 1-37.

64 P. Pierson, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, 2000, p. 251-267.

65 V. Valgarðsson, W. Jennings, G. Stoker et al., « A Crisis of Political Trust? Global Trends in Institutional Trust from 1958 to 2019 », *British Journal of Political Science*, 2025, vol. 55, n° 15, p. 1-23.

66 Sur le plan méthodologique, l'article comble une lacune identifiée sur le manque d'études quantitatives, longitudinales et comparées. En ce sens, voir G. A. Porumbescu, A. J. Meijer et S. G. Grimmelikhuijsen, *Government Transparency : State of the Art and New Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

67 M. Cucciniello, G. A. Porumbescu et S. G. Grimmelikhuijsen, « 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions », *op. cit.*

68 T. van der Meer, « In what we trust? A multi-level study into political trust as an evaluation of state characteristics », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, n° 3, 2010, p. 517-536, DOI : [10.1177/0020852310372450](https://doi.org/10.1177/0020852310372450) ; C. Leston-Bandeira, « Parliaments' Endless Pursuit of Trust: Re-focusing on Symbolic Representation », *op. cit.*, p. 514 ; A. Meijer, « Understanding modern transparency », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, n° 2, 2009, p. 255-269.

69 M. Bauhr et M. Grimes, « Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability », *Governance*, vol. 27, n° 2, 2014, p. 291-320, DOI : [10.1111/gove.12033](https://doi.org/10.1111/gove.12033).

70 C. Lahusen, « Trust and Distrust in Political Institutions: Conceptual and theoretical reassessments », *Journal of Political Sociology*, vol. 2, n° 1, 2024, p. 80-109, DOI : [10.54195/jps.19659](https://doi.org/10.54195/jps.19659) .

71 J. de Fine Licht, « Do we really want to know? The potentially negative effect of transparency in decision making on perceived legitimacy », *op. cit.*; C. Leston-Bandeira, « Parliaments' Endless Pursuit of Trust: Refocusing on Symbolic Representation », *op. cit.* p. 514.

72 J.-F. Kerléo et B. Monnery, « Probité et transparence au Parlement : bilan et leçons d'une décennie de changements autour de la HATVP », *op. cit.*

73 W. I. Thomas et D. S. Thomas, *The Child in America: Behavior Problems and Programs*, New York, Knopf, 1928. À notre connaissance, ce cadre conceptuel n'a pas été mobilisé dans la littérature sur la transparence parlementaire. Le théorème de Thomas, selon lequel « si les hommes définissent des situations comme réelles, elles sont réelles dans leurs conséquences », s'inscrit dans l'interactionnisme symbolique, courant sociologique développé par l'École de Chicago, qui analyse comment les individus construisent le sens de la réalité sociale à travers leurs interactions et leurs interprétations subjectives. Ce théorème s'avère particulièrement heuristique pour comprendre la persistance de la défiance indépendamment des transformations institutionnelles objectives.

74 D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, John Wiley & Sons, 1965 ; D. Easton, « A Re-Assessment of the Concept of Political Support », *British Journal of Political Science*, vol. 5, n° 4, 1975, p. 435-457, DOI : [10.1017/S0007123400008309](https://doi.org/10.1017/S0007123400008309).

75 Cette logique de réforme sans *feedback* positif s'apparente aux dynamiques décrites dans les recherches sur les réformes institutionnelles récurrentes. Voir F. R. Baumgartner et B. D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993. Pour le contexte français, des dynamiques analogues ont été identifiées dans les réformes de l'État sans effet sur les perceptions citoyennes. Voir par exemple Ph. Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

76 Contre laquelle les différentes réformes techniques visant à faciliter les procédures de vote n'atténuent pas son niveau élevé.

77 Défiance corroborée par de multiples indicateurs. Par exemple, 81 % des Français considèrent que « le système démocratique fonctionne plutôt mal en France » et 87 % que « les hommes et les femmes politiques agissent principalement pour leurs intérêts personnels ». Voir Source : Ipsos, *Fractures françaises*, Enquête pour *Le Monde*, la Fondation Jean-Jaurès, le CEVIPOF et l'Institut Montaigne, 13^e éd., octobre 2025, URL : https://www.jean-jaurès.org/wp-content/uploads/2025/10/Fractures_13.pdf [consulté le 29 juin 2026].

78 Par exemple, en France, 34 % des Français estiment que « d'autres systèmes politiques peuvent être aussi bons que la démocratie » (et 42 %

des moins de 35 ans), et 85 % estiment que l'« on a besoin d'un vrai chef en France pour remettre de l'ordre ». *Ibid.*

79 Aux dimensions protéiformes. Sur les logiques de délégitimation du personnel politique dans le contexte français contemporain, voir T. Ehrhard et M. Jacquet-Vaillant, « “Ancien Monde”, est-ce une insulte politique ? Étude d'une adresse verbale dans le contexte électoral de 2017 en France », dans C. Passard (dir.), *Les usages politiques de l'insulte*, Paris, Classiques Garnier, 2024, p. 203-225. Ou également : Sur la réduction du nombre de parlementaires, voir T. Ehrhard et P. J. Canelas Rapaz, « Pour une approche des politiques électorales par les idées. La réduction du nombre de parlementaires en France, au Portugal et au Royaume-Uni », *op. cit.*

80 C. J. Bickerton et C. Invernizzi Accetti, *Technopopulism: The New Logic of Democratic Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

81 Voir notamment en ce sens R. J. Dalton, *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion in Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2004 ; Y. Mounk, *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2018 ; S. Levitsky et D. Ziblatt, *How Democracies Die: What History Reveals About Our Future*, Londres, Penguin Books, 2018.

82 Il faut toutefois noter que l'article mesure l'intensité agrégée des réformes et la confiance institutionnelle. Il ne désagrége pas les effets selon les modalités spécifiques d'ouverture. Or, il a été montré que certaines modalités précises (comme la transparence sur les activités rémunérées des élus, ou l'information des citoyens sur l'existence de dispositifs de contrôle) peuvent produire des effets positifs, mais circonscrits à la confiance individuelle envers les parlementaires plutôt qu'à la confiance institutionnelle envers le Parlement. Voir M. Crepaz et G. Arikan, « The effects of transparency regulation on political trust and perceived corruption: Evidence from a survey experiment », *op. cit.*, et L. Ripamonti, « Does being informed about government transparency boost trust? Exploring an overlooked mechanism », *op. cit.*

RÉSUMÉS

Français

Les réformes d'ouverture parlementaire sont présentées dans les discours politiques comme des instruments de restauration de la confiance citoyenne. Ce postulat, largement partagé, est rarement vérifié empiriquement. Cette étude longitudinale¹ (2002-2023) examine la relation entre intensité des réformes et confiance dans le Parlement en France, Suède et Royaume-Uni. Les résultats ne révèlent aucune corrélation positive significative. Les pays qui réforment le plus intensément sont ceux où la confiance décline. Nos conclusions montrent que transparence et confiance relèvent de logiques distinctes, et qu'un cycle de réformes insatisfaites existe : la défiance persistante appelle de nouvelles réformes, elles-mêmes incapables de la résorber.

English

Parliamentary openness reforms are presented in political discourse as instruments for restoring citizen trust. This widely shared assumption is rarely empirically tested. This longitudinal study (2002-2023) examines the relationship between reform intensity and parliamentary trust in France, Sweden and the United Kingdom. Results reveal no significant positive correlation. The countries that reform most intensively are precisely those where trust declines. Our findings show that transparency and trust operate according to distinct logics, and that a cycle of unsatisfied reforms exists: persistent distrust calls for new reforms, which themselves prove unable to resolve it.

INDEX

Mots-clés

confiance parlementaire, transparence, réformes institutionnelles, déontologie, ouverture parlementaire, représentation, défiance politique, France, Royaume-Uni, Suède

Keywords

parliamentary trust, transparency, institutional reforms, accountability, parliamentary ethics, open parliament, France, United Kingdom, Sweden

AUTEUR

Thomas Ehrhard

Maître de conférences en science politique à l'Université Paris-Panthéon-Assas

IDREF : <https://www.idref.fr/13981597X>

HAL : <https://cv.archives-ouvertes.fr/thomas-ehrhhard>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000359014020>

La délibération parlementaire infiltrée par les réseaux sociaux

Claire Jérôme

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=580>

DOI : 10.35562/recp.580

Référence électronique

Claire Jérôme, « La délibération parlementaire infiltrée par les réseaux sociaux », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 2 | 2026, mis en ligne le 14 septembre 2026, consulté le 14 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=580>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0



La délibération parlementaire infiltrée par les réseaux sociaux

Claire Jérôme

PLAN

- I. La visée pédagogique du débat parlementaire à destination des citoyens
- II. La qualité pédagogique de la délibération altérée par l'infiltration des médias sociaux
- III. Les défis de l'encadrement des médias sociaux au Parlement

TEXTE

- 1 Infiltré par les réseaux sociaux : le débat parlementaire remplit-il encore son rôle de « tribune du débat contradictoire¹ » à destination des citoyens ? À première vue, cette question peut sembler paradoxale dans la mesure où les réseaux sociaux assurent également l'ouverture du Parlement au plus grand nombre. Au paradoxe s'ajoute l'intérêt nouveau de cette problématique, puisqu'il est désormais acquis que ces mêmes médias sociaux² produisent des effets désastreux sur la formation de l'opinion des citoyens, autrement dit leur « avis, sentiment [...] sur quelque affaire mise en délibération³ ».
- 2 Le Président de la République, Emmanuel Macron, a lui-même alerté sur ce phénomène en déplorant un « processus de dégénérescence⁴ » de la démocratie. Au titre des solutions, il propose de rebâtir « des anticorps démocratiques⁵ ». En raison de ses vertus civiques, le débat parlementaire pourrait être regardé comme l'un d'eux. La délibération institutionnelle, à la différence des médias sociaux, constitue en effet une source d'information, suffisamment solennelle, dont l'organisation procédurale favorise l'émergence d'une opinion avisée de son auditoire.
- 3 La délibération parlementaire est classiquement reconnue comme le processus le plus démocratique d'adoption des décisions dans l'État. Ainsi, elle englobe la procédure structurant le déroulement des phases de discussion précédant le vote et la décision qui en résulte⁶. Les recherches juridiques sur le dialogue au Parlement se

concentrent principalement sous l'angle de son influence sur la décision révélant la volonté générale, c'est-à-dire la loi⁷. Au-delà des « vertus épistémiques⁸ » prêtées à la délibération sur la qualité du texte législatif, c'est son rôle éducatif vis-à-vis des citoyens qui sera l'objet de cette étude.

- 4 Au début de la publicité des débats parlementaires, Condorcet attribuait d'ores et déjà à la délibération parlementaire le rôle d'éclairer les citoyens sur les affaires publiques⁹. Surtout, pour Walter Bagehot, les fonctions « éducatrice » et de « transmission d'informations » faisaient de la délibération publique des représentants « un foyer d'éducation politique pour le pays » et ces fonctions méritaient donc, au regard de leur importance, d'être placées avant la fonction législative¹⁰.
- 5 En outre, les études issues des théories de la démocratie délibérative permettent d'affiner ces conceptions. La délibération parlementaire remplit son rôle pédagogique, car elle emprunte les caractéristiques du débat contradictoire, telles que les a définies Bernard Manin. Au sens où cette procédure organise expressément la « confrontation publique et contradictoire des opinions des membres de l'assemblée¹¹ ». La procédure parlementaire, en garantissant le pluralisme et l'antagonisme, se présente comme l'exact opposé des bulles algorithmiques propres aux médias sociaux. En effet, le débat parlementaire expose les citoyens à la confrontation entre l'ensemble des courants politiques. L'un des bénéfices de cet échange discursif est justement de remédier à la fragmentation et à la polarisation de l'espace public, notamment numérique¹².
- 6 Toutefois, ce rôle théoriquement pédagogique de la délibération résiste mal à la réalité actuelle des échanges au Parlement. De manière antinomique, les parlementaires et spécialement les députés n'ont pas pris le contrepied des médias sociaux. Dorénavant, nombre d'entre eux s'alignent directement sur les algorithmes des plateformes, telles que *TikTok* ou *Instagram*, lorsqu'ils interviennent en séance publique. Ces interventions prennent la forme de courtes prises de parole percutantes, souvent agressives, qui reprennent les codes des influenceurs. Celles-ci sont devenues si courantes à l'Assemblée que des noms leur sont attribués à l'image des « interventions *TikTok* »¹³, ces appellations peuvent même être

personnalisées en fonction d'un député particulièrement coutumier du fait comme « les ruffinades¹⁴ ».

- 7 En somme, le débat parlementaire semble souffrir de maux identiques à ceux reprochés aux médias sociaux : une colère amplifiée, une primauté de la rhétorique émotionnelle sur le débat rationnel et une polarisation extrême des orateurs¹⁵.
- 8 Ce paradoxe est au cœur de notre contribution. Au départ, notre recherche, partant du constat que les citoyens, en s'informant sur les réseaux sociaux, ne sont plus confrontés au pluralisme, visait seulement à démontrer, par contraste, le potentiel informatif du débat parlementaire. C'est pour cette raison que nous nous proposons de revenir sur la fonction pédagogique de la délibération à l'ère de la publicité classique des débats (I).
- 9 Très vite, nous nous sommes toutefois aperçus que, tout en ouvrant le travail législatif aux citoyens par les médias sociaux, les parlementaires avaient également altéré les vertus du débat en adoptant les codes propres à cette forme de communication (II).
- 10 En effet, en lieu et place d'un remède à la formation de l'opinion, la délibération parlementaire renforce à l'inverse la polarisation et la radicalisation des positions politiques des citoyens, lesquelles peuvent être plus nuancées que celles de leurs représentants¹⁶. Cela n'étonnera donc pas que cette nouvelle manière de débattre participe en réalité à une érosion de la confiance dans l'institution¹⁷, voire contribue au phénomène de « déparlementarisation¹⁸ ».
- 11 Afin de dissiper l'« ombre¹⁹ » des médias sociaux pesant sur la délibération, il n'est pas illogique d'envisager un rehaussement de la discipline des chambres sur ce sujet. Pourtant, aucune mesure concrète n'a jusqu'à présent été adoptée (III).

I. La visée pédagogique du débat parlementaire à destination des citoyens

- 12 Hauriou justifiait l'usage du terme « pouvoir délibérant » pour désigner le Parlement, dans la mesure où « dans l'accomplissement

de ses fonctions variées, il procède toujours par la même opération de la volonté, qui est la délibération²⁰ ». Dans sa thèse, Clément Viktorovitch s'est évertué à le démontrer. L'auteur est parvenu à confirmer, sous l'angle des théories de la démocratie délibérative, le mode de fonctionnement des assemblées politiques de l'État décrit et affirmé, sous l'angle juridique, par le doyen de Toulouse²¹. Ce faisant, il souligne également l'intérêt pédagogique de la délibération parlementaire pour les citoyens.

- 13 Pour réussir cette démonstration, il distingue deux modèles délibératifs. Le premier correspond à l'idéal habermassien, autrement dit : un échange raisonné d'arguments aboutissant à un consensus se construisant exclusivement sur la force du meilleur argument. Le second repose sur le principe du contradictoire. Dans cette deuxième forme, les délibérants ne parviennent généralement pas au consensus ; toutefois, le public, composé des membres de l'auditoire, peut se forger un avis éclairé grâce à la confrontation des opinions des orateurs, ce qui lui permettra de trancher la question par un vote.
- 14 Clément Viktorovitch a observé que la délibération habermassienne se déroulait parfois dans les commissions sénatoriales et en commission mixte paritaire (CMP), mais rarement dans l'hémicycle²². Ce mode délibératif, difficilement observable dans les commissions de la chambre basse, était presque inexistant durant les séances plénières des deux assemblées²³. Cette disparité résulte de la différence de publicité dont font l'objet, d'une part, les deux chambres parlementaires et, d'autre part, les séances publiques et les commissions²⁴.
- 15 Le principe de publicité des débats parlementaires est constitutionnellement garanti. L'article 33, al. 1^{er} de la Constitution pose le principe selon lequel : « Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au *Journal officiel* ».
- 16 La mise en œuvre de la publicité diffère selon les étapes de la procédure législative. Les séances en hémicycle donnent lieu à un compte rendu et sont ouvertes au public. De plus, elles font, en principe, l'objet d'une retransmission sur le site et les réseaux sociaux des assemblées, et, le cas échéant, de la chaîne parlementaire dédiée²⁵. À l'opposé, lorsque le consensus devient

impératif, seul un compte rendu est publié, c'est le cas de la CMP²⁶. Concernant les travaux en commission, les Règlements du Sénat (RS) et de l'Assemblée nationale (RAN) divergent. L'article 15 ter RS prévoit le minimum, à savoir : « un compte rendu détaillé des réunions des commissions est publié chaque semaine », les autres formes de publicité, notamment audiovisuelles, ne sont pas prévues. Les commissions sont libres de choisir les méthodes employées pour rendre visibles leurs travaux. Dans le Règlement de la chambre basse, le principe a été renversé depuis 2014²⁷, l'article 46 RAN énonçant à cet effet que « les travaux des commissions sont publics ». En pratique, les délibérations de l'Assemblée sont davantage médiatisées que celles du Sénat²⁸.

- 17 Si, tout comme d'autres auteurs l'avaient pressenti²⁹, Clément Viktorovitch observait que la procédure habermassienne se déroulait à l'abri de la publicité, il ne concluait pas pour autant que les séances publiques ne pouvaient pas fonctionner sur le mode délibératif.
- 18 L'auteur souligne qu'en séance plénière, comme dans les commissions de l'Assemblée, se déroule un second type de délibération prenant la forme d'un débat contradictoire. Paradoxalement, c'est cette contradiction publique, si abondamment décriée, qui rend possible l'élaboration d'une opinion citoyenne avisée.
- 19 Dans ses articles fondant sa théorie de la délibération politique³⁰, Manin fait l'éloge de la scénarisation des divergences. L'auteur démontre que c'est l'opposition accentuée des arguments entre les délibérants défendant leur conception du bien commun et non la simple discussion, qui permet au public de se forger un avis éclairé³¹.
- 20 Classiquement, le Parlement s'organise autour de la confrontation des courants politiques.
- 21 Si l'élection permet que le pluralisme des opinions soit représenté dans les deux chambres³², ce sont les outils à la disposition des parlementaires et les règles encadrant le déroulement des débats qui concrétisent le contradictoire.
- 22 D'un côté, les instruments de contrôle visent à assurer le contradictoire au sens le plus large, entre le Parlement et le Gouvernement. Sans prétendre à l'exhaustivité, les plus emblématiques méritent d'être rappelés : les commissions d'enquête

et les séances de questions au Gouvernement. De l'autre, les règles relatives à la possibilité de s'exprimer en séance veillent, lors des débats à proprement parler, à garantir l'exposition d'avis divergents entre le Gouvernement, la majorité et les oppositions. Parmi les plus notables, l'ordre des prises de parole et la durée proportionnelle de ces interventions au sein de la discussion générale se fondent sur la représentation des forces politiques, le droit de défendre oralement un amendement par, au minimum, l'un de ses signataires et le droit, même limité à certaines catégories d'orateurs, d'y répliquer garantissent l'énoncé d'opinions, le cas échéant, antagonistes. Plus systématiquement, pour chaque objet débattu en séance, est ouverte, dans l'immense majorité des cas, la possibilité de prendre publiquement position pour un représentant d'au moins chacun des groupes parlementaires³³.

- 23 Loin d'être nouvelle, la recherche procédurale de lisibilité du dialogue parlementaire par la contradiction ressort déjà de la lecture du *Traité* d'Eugène Pierre lorsqu'il décrit les règles relatives à l'attribution de la parole en séance et plus précisément, celles encadrant l'ordre de ces interventions mises en place sous la Constituante³⁴. Au demeurant, y compris l'architecture de l'hémicycle en demi-cercle favorise « l'affrontement³⁵ ».
- 24 Sous le double effet du contradictoire et de la dimension nouvelle de la publicité des débats, Clément Viktorovitch soutient que le public ne se limite pas au collège des parlementaires. S'inscrivant ainsi dans la pensée de Bagehot, plus spécifiquement de sa vision de la fonction pédagogique du processus délibératif, il considère que le débat parlementaire sert également à former l'opinion d'un auditoire extérieur. Ce public se compose potentiellement de l'ensemble des citoyens et cette seule fonction de la délibération se suffit à elle-même³⁶. D'ailleurs, Chloë Geynet-Dussauze rappelle que la formation des citoyens sur les affaires publiques était l'objectif visé par la création d'une chaîne parlementaire³⁷, en assurant la diffusion « extra-muros³⁸ » de la délibération.
- 25 Dès lors se structure une délibération démocratique « distribuée »³⁹. En effet, les parlementaires, de manière flagrante sous la V^e République, entraînés par l'effet de la dynamique partisane et du fait majoritaire⁴⁰, sont devenus des « plaideurs partisans⁴¹ » n'ayant

plus pour objectif premier de convaincre leurs collègues ou, inversement, ne disposant plus (toujours) de la capacité de s'écarter de leurs propres positions dans un but d'intérêt général supérieur⁴². Par le biais de la médiatisation, les interventions des parlementaires en séance plénière s'adressent avant tout à l'électeur. Si Dominique Leydet s'en tient à un ton pessimiste à propos de la fonction pédagogique de la délibération, « un service minimum essentiel⁴³ », cet angle de vue, revalorise pourtant le rôle légitimement critiqué du débat en séance publique.

- 26 Par-delà, la recherche d'un consensus législatif, la délibération publique assure la formation de « l'auditoire universel⁴⁴ ». Cette fonction éducative de la délibération devrait/pourrait être repensée à l'heure où les médias sociaux sont devenus le principal outil de communication des Parlements avec les citoyens⁴⁵.

II. La qualité pédagogique de la délibération altérée par l'infiltration des médias sociaux

- 27 Signe de la volonté du Parlement de s'ouvrir davantage aux citoyens, c'est sous l'impulsion des deux assemblées que les députés et sénateurs ont créé leur compte personnel sur les médias sociaux, leur permettant de valoriser leur travail législatif⁴⁶.
- 28 À première vue, l'utilisation des médias sociaux par les parlementaires se situe dans un mouvement identique à celui de la publicité. En ce sens, cette nouvelle forme de communication, s'inscrivant dans l'ère de la transparence⁴⁷, permettrait de prolonger la démocratisation du procédé délibératif en alimentant l'espace public numérique et donc, quantitativement, en l'élargissant à davantage de citoyens. Indéniablement, les parlementaires, en s'exprimant *via* les médias sociaux, atteignent un nouveau public de non-experts.
- 29 Pour autant, sous l'angle qualitatif, leur usage, malgré un apport « divertissant⁴⁸ » pour les citoyens, influe négativement sur la qualité de la délibération, à plus forte raison sur le débat contradictoire. En effet, pour être pédagogique, le débat parlementaire doit avant tout

reposer sur des développements argumentés fondés sur une « réalité partagée »⁴⁹. Or, la logique de la politique spectacle des réseaux sociaux ne s'inscrit pas dans ce schéma.

- 30 À l'inverse de la publicité classique des débats, les réseaux sociaux s'inscrivent dans une démarche individuelle. Tout en se servant des moyens de communication officiels, le parlementaire est libre de ne diffuser sur ses médias sociaux que ce qu'il considère comme le mettant personnellement en valeur, et, pour ce faire, d'adapter ses interventions, quitte à porter atteinte à l'institution dans son ensemble⁵⁰.
- 31 L'utilisation des médias sociaux joue incontestablement un rôle⁵¹ dans la « bordélisation »⁵² de la délibération parlementaire. Au-delà d'une corrélation temporelle entre l'irruption des médias sociaux et l'accroissement des sanctions infligées aux parlementaires⁵³, plusieurs d'entre elles impliquent directement l'utilisation de ces médias par les députés. Par exemple, quatre députées⁵⁴ ont fait l'objet d'un rappel à l'ordre pour avoir tweeté⁵⁵ sur leurs médias sociaux lors d'une réunion de la CMP, ce qui a été interprété par le Bureau comme transgressant les règles de publicité de cette dernière⁵⁶. Un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal a été prononcé par le président de séance contre un député refusant de mettre un terme à un *live* sur le média social *Twitch* lors d'une séance en assemblée plénière, ce qui a donné lieu à plusieurs rappels au règlement et débats entre les groupes sur la possibilité ou l'impossibilité de cette pratique⁵⁷. Plus médiatiquement, la sanction la plus grave sur l'échelle du RAN, autrement dit la censure avec exclusion temporaire, a été prononcée par le Bureau à l'encontre d'un député pour « provocations envers l'Assemblée nationale⁵⁸ », puisqu'il refusait de retirer une publication sur le média social *Twitter* le représentant avec le pied sur un ballon de foot à l'effigie d'un ministre lors d'un débat en hémicycle, entraînant là encore des demandes de rappels au règlement et des suspensions de séance⁵⁹.
- 32 En dehors d'un nombre relativement modéré de sanctions impliquant l'usage matériel des médias sociaux, une étude des législatures de l'Assemblée nationale de juillet 2007 à juin 2024 fournit des éléments empiriques permettant d'affirmer que l'utilisation des médias sociaux à l'intérieur de la procédure délibérative génère des troubles

dépassant les faits sanctionnés à ce titre⁶⁰. En effet, l'étude établit que les parlementaires ont adopté les codes et usages plébiscités par les algorithmes structurant la visibilité sur les réseaux sociaux dans leurs interventions en séance publique. Le ton de la discussion est devenu plus violent et polarisant, et ce, principalement par le biais d'une colère surjouée et de l'usage d'une rhétorique émotionnelle⁶¹. Ce sont les partis politiques dits « populistes » qui sont les plus sujets à ces comportements⁶². Logiquement, c'est également pour ces mêmes partis que les réseaux sociaux sont les plus favorables en termes électoraux⁶³. En raison, peut-être, de leur désignation au suffrage universel direct, cette visée électoraliste explique, en outre, une utilisation plus intensive des médias sociaux par les députés que par les sénateurs⁶⁴, engendrant de ce fait des désordres nettement plus importants dans la chambre basse.

- 33 Concrètement, l'adaptation aux médias sociaux suscite des troubles prenant notamment la forme d'une réduction des interventions des orateurs pour s'aligner aux formats imposés (en moyenne, divisées par deux⁶⁵), d'une répétition des interventions « en tout point identiques » dans le but que chaque député puisse poster sa vidéo⁶⁶ et, en cas d'échec sur la prise de la première, certains orateurs se permettent de recommencer la même intervention sur l'amendement suivant⁶⁷. Régulièrement, la séance publique devient inaudible sous l'effet d'applaudissements ou, au contraire, d'invectives⁶⁸. De surcroît, ces comportements entraînent, à leur tour, des rappels à l'ordre et des suspensions de séance.
- 34 Bien qu'il n'y ait pas d'études comparables au travail mené par les auteurs de « La Fièvre parlementaire » dans les différents parlements en Europe, l'entrée des mouvements populistes, partisans d'un usage intensif des médias sociaux, au sein des hémicycles européens, semble conforter ces constats. C'est le cas de l'Italie, où la « transparence à tout prix⁶⁹ » prônée notamment par le Mouvement 5 étoiles conduit à transformer les débats parlementaires. Comme à l'Assemblée nationale, sont observées : des transgressions aux règles de publicité, des instrumentalisations des outils parlementaires de contrôle détournés au profit de la communication ; plus généralement, les troubles lors des délibérations se sont accrus⁷⁰. Dans le même sens, les débats traditionnellement disciplinés au Bundestag sont aussi sujets au désordre du fait des membres du parti

Alternative pour l'Allemagne usant « délibérément » d'un ton comparable : « grossier », « agressif » et adeptes des « interjections », traduits juridiquement par « un nombre accru de rappels à l'ordre ⁷¹ ».

- 35 Une illustration regroupant l'ensemble de ces dérives peut être trouvée dans l'actualité française avec la commission d'enquête sur la neutralité, le fonctionnement et le financement de l'audiovisuel public. Dès le début des auditions, le rapporteur de la commission, Charles Alloncle (UDR), a semblé instrumentaliser cet outil classique du contrôle parlementaire au profit de ses réseaux sociaux ⁷². À peine les travaux débutés, le ton était donné par l'un de ses contenus *Instagram* représentant le député aux côtés de personnalités du service public audiovisuel, intitulé « La fin de la récré » ⁷³.
- 36 En plus d'adopter une attitude particulièrement agressive envers les personnes auditionnées, le rapporteur diffusait sur ses comptes *Instagram*, *TikTok* et *X* une grande partie de ses interventions, tout en les accompagnant de commentaires virulents à l'endroit des propos tenus par les personnes convoquées ⁷⁴. Ces publications étaient par ailleurs régulièrement mises en ligne durant les auditions ⁷⁵. Face à ces pratiques, la commission d'enquête a fait l'objet de critiques et plaintes des personnes auditionnées.
- 37 En l'absence d'un cadre juridique sanctionnant cette utilisation des réseaux sociaux, ce n'est que par un accord entre les membres du bureau de la commission et reposant, a fortiori, uniquement sur leur volonté de le respecter, que la poursuite des travaux a été décidée. Les membres de la commission se sont notamment engagés à ne plus diffuser ses travaux en direct sur les réseaux sociaux, à faire preuve de discrétion dans les médias ou encore à ne pas déformer les réponses des personnes auditionnées ⁷⁶. Preuve de la fragilité de cet accord, des comportements similaires se sont poursuivis lors de la reprise des auditions, jetant le discrédit sur la qualité du travail de la commission.
- 38 D'une manière plus générale, l'absence de régulation de ces outils de communication est préjudiciable à l'ensemble du travail parlementaire. Sur le plan pédagogique et informatif, cette politique spectacle est aussi critiquable en matière de représentativité des courants politiques au sein du débat. La rhétorique émotionnelle de

cette forme de communication renvoie une image extrêmement polarisée des positions politiques dans la société. Or, celle-ci est largement déformée⁷⁷.

- 39 Si les médias sociaux assurent la transparence et l'ouverture du Parlement à un public de citoyens considérablement élargi, les répercussions sur la qualité du débat parlementaire n'en sont pas moins flagrantes. La « bordélisation » pouvant aller jusqu'à « une rupture dans la continuité de l'exercice du pouvoir délibérant⁷⁸ », il faut examiner les raisons de l'absence d'adaptation des Règlements des chambres à l'utilisation des médias sociaux.

III. Les défis de l'encadrement des médias sociaux au Parlement

- 40 La dégradation des débats est une critique récurrente dans l'histoire du Parlement et plus précisément dans celle de l'Assemblée nationale. Elle n'est pas spécifique à l'irruption des médias sociaux en séance. Toute nouvelle forme de publicité de la délibération parlementaire, dans l'histoire, a été accusée de dégrader la qualité de la délibération⁷⁹, mais pas seulement. Au tout début du xx^e siècle, Chamontin attribuait notamment l'agitation dans les délibérations au suffrage universel masculin. Son instauration avait permis, selon ses mots, de faire entrer au Parlement « des représentants moins cultivés » et ceux-ci « apport[ai]ent au Parlement des mœurs qui se ressent[ai]ent d'une éducation un peu négligée⁸⁰ ». Les insultes et agressions physiques y étaient bien plus violentes et nombreuses qu'aujourd'hui⁸¹. L'auteur constatait, de ce fait, l'intérêt d'étudier la discipline applicable à ses membres en séance⁸².
- 41 La perspective historique permet de relativiser la baisse de la qualité des débats et la violence générée par l'utilisation des réseaux sociaux. Cependant, le fait que les parlementaires adoptent, dans l'enceinte même de l'hémicycle, une posture calquée sur des algorithmes obscurs conçus par des entités internationales et privées est tout à fait inédit. Il n'est donc pas superflu de réfléchir à une régulation propre aux troubles engendrés par ces derniers lors des délibérations.

- 42 Logiquement, ce sont les sanctions disciplinaires prévues par le Règlement des chambres qui sont susceptibles d'être prononcées. Il est possible de les scinder en deux catégories.
- 43 Premièrement, la régulation des utilisations objectives et matérielles est suffisamment stricte. Si l'usage des ordinateurs portables, téléphones et tablettes est autorisé en séance plénière comme en commission, il n'est pas permis de téléphoner, de prendre des photos ou de filmer. Leur non-respect peut faire l'objet de sanctions disciplinaires⁸³. À la suite de nombreux manquements, Naïma Moutchou (*Horizons*) avait cependant souhaité renforcer ces interdictions en proposant que, lors d'une CMP, les parlementaires déposent leur portable dans une boîte avant d'y entrer⁸⁴ ; cette proposition n'avait pas été reprise. À titre de comparaison, les interdictions en vigueur sont plus sévères que celles applicables par les règlements intérieurs des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Au cours de leurs délibérations, la captation par leurs membres, et même par le public, en vidéo des séances et leur retransmission sur Internet ne peuvent être interdites⁸⁵.
- 44 Deuxièmement, la régulation des débordements générés par l'adaptation aux codes des réseaux sociaux est plus délicate. Effectivement, les séances sont filmées et massivement diffusées. Par suite, les parlementaires n'ont pas nécessairement besoin d'utiliser directement leur propre matériel informatique pour alimenter leurs réseaux, alors même qu'ils en adoptent les codes (interruptions, violence verbale, tenue vestimentaire choquante, interventions raccourcies ou recommencées).
- 45 Pour enrayer ces comportements délétères, le président de séance dispose en réalité des moyens classiques. D'abord, il détient des pouvoirs relatifs à la conduite et à la tenue de la séance⁸⁶, puis il partage avec le Bureau le pouvoir disciplinaire⁸⁷. Sans s'intéresser spécifiquement à l'usage des médias sociaux, Romain Vincent a proposé des solutions pour lutter plus efficacement contre le tumulte en séance. Toutefois, il démontre prioritairement que le régime disciplinaire est globalement adapté et efficace face aux désordres, puisqu'il permet de sanctionner effectivement les parlementaires concernés⁸⁸.

- 46 C'est pourquoi le régime actuel réprime d'ores et déjà la plupart des dérives nouvelles suscitées par l'adaptation aux codes des réseaux sociaux. Ce régime réserve, en réalité, une grande liberté dans son application. D'un côté, les faits pouvant donner lieu à une sanction disciplinaire sont très largement définis⁸⁹ ; de l'autre, le président de séance, ou, le cas échéant, le Bureau, disposent d'une latitude pour déterminer (et, pour les cas les plus graves, pour soumettre au vote) la sanction applicable au comportement du parlementaire. Le régime disciplinaire, malgré les suspensions et interruptions, apparaît suffisamment élastique pour atteindre son unique but : « assurer le bon ordre des délibérations législatives⁹⁰ ».
- 47 Reste que certains comportements suscités par les codes des médias sociaux constituent « un angle mort⁹¹ » du régime disciplinaire. Bien qu'ils soient nuisibles à la qualité de la procédure délibérative, ces faits ne sont susceptibles d'entrer dans aucune qualification prévue, parce qu'ils ne génèrent pas une atteinte à la tenue de la séance. Sans avoir besoin de lister de nouveau les exemples issus de l'étude précitée⁹², il faut noter que, si la plupart génèrent une hausse de l'agressivité ou une baisse de la qualité des débats, ils n'atteignent pas toujours, à eux seuls, un degré de gravité suffisant pour faire l'objet d'une sanction. De plus, recourir à la sanction est un procédé nécessairement curatif qui permet peu de prévenir l'augmentation du désordre et les interruptions de séance. Surtout, aucun cadre n'est pensé en dehors du régime disciplinaire classique, alors que l'émergence des réseaux sociaux provoque des difficultés inédites.
- 48 Cela étant, des propositions de régulation s'intéressant spécifiquement aux médias sociaux sont envisagées. Un groupe de travail est notamment chargé de faire des propositions sur cette thématique⁹³.
- 49 Aussi, les parlementaires suggèrent des régulations incitatives à l'image du *nudge* ; s'inspirant de l'organisation de la communication au Parlement européen, des salles dédiées pour enregistrer les vidéos destinées aux médias sociaux sont en réflexion à l'Assemblée⁹⁴. Certains estiment que l'instauration de ces lieux de communication conduirait les représentants à cesser de transformer la séance publique en simple studio d'enregistrement⁹⁵. Il est néanmoins permis d'en douter.

- 50 D'autres groupes politiques préconisent de continuer à renforcer le régime disciplinaire pour lutter contre ce nouveau phénomène. Par exemple le groupe *Les Républicains* a proposé, tout en ne rallongeant pas la liste des comportements répréhensibles, d'ajouter une cinquième catégorie de sanction. Celle-ci donnerait le pouvoir au président de séance de prononcer une exclusion immédiate pour une durée de vingt-quatre heures et prévoit qu'aucune délégation de vote ne serait possible durant cette période⁹⁶.
- 51 Pour autant, confier un tel pouvoir de sanction, sans garantie procédurale, au seul président de séance n'est pas souhaitable. Classiquement, des garanties entourent effectivement le prononcé des sanctions les plus graves (la censure et la censure avec exclusion temporaire) : la proposition de sanction est émise par le Bureau, l'auteur peut être entendu par celui-ci et l'assemblée vote. Le laps de temps laissé entre le comportement et la décision limite la possibilité que la sanction soit prononcée sur fond de manœuvres politiques. Or, en l'espèce, permettre une exclusion avec une absence de délégation de vote pourrait inciter à cette instrumentalisation de la sanction. Plus généralement, la prudence s'impose en matière de sanction disciplinaire, particulièrement eu égard à l'absence de contrôle juridictionnel, au risque d'entraver le libre exercice du mandat parlementaire.
- 52 Au contraire, une régulation s'intéressant spécifiquement à l'utilisation des réseaux sociaux semble davantage opportune, puisqu'elle permet d'objectiver les interdictions. En ce sens, une première piste concerne les *tweets* diffusés lors des débats. En effet, ces pratiques ne sont pas interdites, alors même qu'elles augmentent sensiblement les risques de désordre. À l'inverse de la sanction précédemment évoquée, encadrer les diffusions sur les réseaux sociaux durant les délibérations vise l'usage plutôt que l'attitude et donc limite le risque d'arbitraire. De surcroît, cette interdiction pourrait ne pas être absolue : elle pourrait être limitée quant à l'objet du *tweet* (interdire les *tweets* visant un autre parlementaire ou les autres formations politiques, par exemple) ou aux circonstances (autoriser les *tweets* en séance plénière, les interdire durant le travail en commission, et particulièrement en commission d'enquête). Actuellement, le prononcé d'une sanction ne dépend ni du fait que le *tweet* soit publié en direct⁹⁷, ni même de son contenu en tant que tel.

Un député ne sera sanctionné qu'indirectement pour un *tweet*, dans la mesure où celui-ci cause un trouble d'une importance particulière à la séance et si son auteur refuse, par exemple, de le supprimer⁹⁸.

- 53 La deuxième piste, plus incertaine, ne dépend pas des seules assemblées. Elle s'intéresse à la possibilité que les propos tenus par les parlementaires au cours des débats, lorsqu'ils font l'objet d'une rediffusion sur leurs réseaux sociaux, ne soient pas protégés par l'irresponsabilité. Rappelons que, classiquement, la possibilité de poursuites judiciaires au titre des interventions outrancières et mensongères en séance doit être exclue. Les propos tenus par les parlementaires dans l'exercice de leurs mandats sont protégés par le principe d'irresponsabilité inscrit à l'article 26 de la Constitution. Et ce, même lorsqu'ils sont diffusés sur les médias sociaux⁹⁹, puisque, dans notre cas, ils sont prononcés au sein de l'hémicycle et en théorie directement rattachables à la fonction du parlementaire¹⁰⁰. La protection de la parole des intervenants vise à préserver la qualité de la délibération, en garantissant son authenticité¹⁰¹.
- 54 Dans les Parlements de *common law* et plus particulièrement au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande, s'est posée la question de savoir si le privilège de « liberté de parole » dont bénéficient leurs membres pour les propos qu'ils tiennent en séance s'étendait aux rediffusions de leurs interventions lors des débats sur leurs réseaux sociaux personnels. Les solutions retenues divergent¹⁰². L'une des justifications pour exclure l'application du privilège parlementaire est particulièrement intéressante au regard de la protection du débat contradictoire. La logique est la suivante : le parlementaire devrait bénéficier de la protection de sa parole, quand bien même le lien qu'il diffuse renvoie à son discours personnel, tant que celui-ci est inclus dans un dossier législatif contenant également l'ensemble des débats ; en revanche, le député ne devrait pas pouvoir en bénéficier – ou de manière limitée – s'il reproduit directement son intervention sur ses réseaux¹⁰³. L'idée sous-jacente, selon nous, est qu'un extrait sorti de son contexte dénature l'information transmise au spectateur, puisqu'il échappe au contradictoire qui caractérise le débat parlementaire. Compte tenu de la volonté de nombreux députés de tourner leurs vidéos à destination de leurs réseaux sociaux en séance, le risque de s'exposer à des poursuites judiciaires quant à leurs rediffusions pourrait les

inciter à mesurer leurs propos dans l'hémicycle et spécialement à ne pas tenir de propos diffamatoires. La question ne s'est, semble-t-il pas encore posée aux juridictions mais elle n'est pas utopique. On sait déjà qu'en principe, les *tweets* ne bénéficient pas de l'irresponsabilité de l'article 26 de la Constitution¹⁰⁴. D'ailleurs, un fait récent démontre que, sans même avoir besoin de questionner la sphère couverte par l'irresponsabilité, le *tweet* d'un parlementaire peut, également, selon sa gravité, relever de la flagrance et justifier, à ce titre, un placement en garde à vue avant d'éventuelles poursuites judiciaires¹⁰⁵. Outre sa difficile concrétisation, cette piste n'est cependant pas exempte de critiques sur la réduction proposée du champ de l'irresponsabilité.

- 55 En l'absence d'un cadre annoncé, le sujet reste ainsi largement ouvert. D'ailleurs, le principal regret des chercheurs travaillant sur cette thématique ne porte pas tant sur la nature des solutions que, le plus souvent, sur l'absence de mesures adoptées par les assemblées, ne serait-ce que sous forme de guide.
- 56 Si le Parlement est parvenu à s'ouvrir aux citoyens *via* les réseaux sociaux, il lui reste désormais à franchir une autre étape : établir des lignes claires permettant d'en encadrer l'utilisation. Ceci, dans le but de préserver une délibération de qualité garantissant l'ensemble des vertus qui lui sont traditionnellement attachées.

NOTES

1 C. Viktorovitch, *Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, thèse, sous la direction de F. Haegel, Sciences Po Paris, 2013, p. 323.

2 Les termes de « médias sociaux » et de « réseaux sociaux » seront alternativement utilisés. À l'instar du Conseil d'État, nous estimons que la distinction est superficielle puisque « tout moyen de communication horizontal est un type de média ou de réseau et tout échange de contenu ou toute discussion entre utilisateurs révèle le caractère social de l'échange » (Conseil d'État, *Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique*, Paris, La documentation française, 2022, p. 36, URL : <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelle->

s/reseaux-sociaux-placer-l-utilisateur-au-centre [consulté le 13 juillet 2026]).

3 « Opinion », Dictionnaire Littré, URL : <https://www.littre.org/definition/opinion> [consulté le 18 janvier 2026].

4 Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur l'intégrité de l'information, à Paris le 29 octobre 2025, URL : <https://www.vie-publique.fr/discours/300716-emmanuel-macron-29102025-Integrite-de-linformation> [consulté le 15 janvier 2026].

5 *Ibid.*

6 M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^e édition, 1929, p. 470 ; M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Dalloz, 2002, p. 127 ; P. Avril et J. Gicquel, *Lexique du droit constitutionnel*, Paris, PUF, 7^e éd., 2024, p. 39 ; J.-Ph. Derosier, « Délibération », dans D. Connil, P. Jense-Monge et A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 370.

7 « La loi est l'expression de la volonté générale » (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, art. 6, 1789).

8 A. Viala, *Faut-il abandonner le pouvoir aux savants ?*, Paris, Dalloz, 2024, p. 105.

9 *Œuvres de Condorcet*, vol. 7, Paris, Firmin Didot frères libraires, 1847, p. 474.

10 W. Bagehot, *La Constitution anglaise*, Paris, Germer Baillière, 1869, p. 199-202.

11 A. Le Divellec et M. de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 14^e édition, 2024, p. 122.

12 B. Manin, « Délibération politique et principe du contradictoire », dans L. Blondiaux et B. Manin (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021, p. 127-129 ; Voir également C. R. Sunstein, « Y a-t-il un risque à délibérer ? Comment les groupes se radicalisent », dans C. Girard et A. Le Goff (dir.), *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Paris, Hermann, 2010, p. 413-416.

13 R. Richardot, « À l'Assemblée nationale, la multiplication des "interventions TikTok" fait débat », *Le Monde*, 11 août 2025, URL : https://www.lemonde.fr/politique/article/2025/08/11/a-l-assemblee-nationale-la-multiplication-des-interventions-tiktok-fait-debat_6628048_823448.html?s_r-

[sltid=AfmBOoodH3SgZpumnwUnvuorCoQSVJ3ZUojBOuPYTeoJoHYwZaNJ-d5g](#) [consulté le 13 juillet 2026].

14 Expression utilisée en référence au député François Ruffin (ECOS) par Y. Algan, T. Renault et H. Subtil, « La Fièvre parlementaire », *Observatoire du bien-être du CEPREMAP*, note n° 2025-01, 13 janvier 2025, p. 13, URL : <http://www.cepremap.fr/2025/01/note-de-lobservatoire-du-bien-et-re-n2025-01-la-fievre-parlementaire/> [consulté le 13 juillet 2026].

15 *Ibid.*, p. 1-15.

16 A. Chemin, « Comment l'Assemblée nationale est devenue un champ de bataille déconnecté de la société », *Le Monde*, le 24 janvier 2026, URL : http://www.lemonde.fr/idees/article/2026/01/24/comment-l-assemblee-nationale-est-devenue-un-champ-de-bataille-deconnecte-de-la-societe_6663897_3232.html?srltid=AfmBOookCEhEGPL62h7Bkj8hC-GlQuyUeqeuq0NtEFRZI_Un5uKs91kk [consulté le 13 juillet 2026].

17 J.-P. Camby, *Le travail parlementaire sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 7^e édition, 2024, p. 17, 22, et 36.

18 G. Toulemonde, « Déclin du parlement et déparlementarisation », dans D. Connil, P. Jensei-Monge et A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, op. cit., p. 349.

19 C. Geynet-Dussauze, « Le travail parlementaire à l'épreuve du progrès technique : un jeu d'ombres et de lumières », *Revue française de droit constitutionnel*, 2025, p. 735.

20 M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, op. cit., p. 469.

21 C. Viktorovitch, *Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, op. cit., p. 416.

22 Concernant l'Assemblée nationale, une distinction identique est décrite par J.-J. Urvoas et M. Alexandre à propos de « l'hémicycle principal champ de bataille » puisque que l'enceinte est « placée sous le regard de tous » et la CMP encline au « au consensus » puisque « cachée » (J.-J. Urvoas et M. Alexandre, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale*, Paris, Odile Jacob, 2012, p. 109-143).

23 C. Viktorovitch mesure une situation identique quelques années plus tard (C. Viktorovitch, « Saisir et définir la délibération par l'argumentation : l'exemple des débats parlementaires français », dans L. Blondiaux et B. Manin (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie*, op. cit., p. 227-238).

- 24 C. Viktorovitch, *Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, op. cit., p. 250, p. 422.
- 25 P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, 7^e édition, 2023, p. 214.
- 26 Art. 112 RAN.
- 27 Cependant, le même article, dans sa version en vigueur lors de la thèse de C. Viktorovitch prévoyait dès ce moment la possibilité d'une ouverture à la presse et d'une retransmission audiovisuelle sur décision du Bureau de la commission (*Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale* n° 292, 27 mai 2009, URL : <https://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0292.asp> [consulté le 13 juillet 2026]) ; les méthodes de publicité employées variaient alors selon la commission (P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 180).
- 28 *Ibid.*, p. 180-181.
- 29 S. Chambers, « À huis clos. Publicité, secret et qualité de la délibération », dans C. Girard et A. Le Goff (dir.), *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, op. cit., p. 495-539 ; J. Elster, « L'usage stratégique de l'argumentation », *Négociations*, 2005, n° 4, p. 73-75.
- 30 B. Manin, *La délibération politique*, Paris, Hermann, 2025.
- 31 B. Manin, « Délibération politique et principe du contradictoire », dans L. Blondiaux et B. Manin (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie*, op. cit., p. 122.
- 32 O. Rozenberg et É. Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 35.
- 33 Pour une illustration au prisme de l'actualité, le débat précédant le vote d'une motion de censure permet à l'ensemble des groupes politiques d'exprimer leur position et au Gouvernement d'y répondre (art. 154 et 132 RAN).
- 34 E. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris, Librairies-Imprimeries Réunies, 2^e édition, 1902, p. 1035-1039.
- 35 P. Jense-Monge et A. de Montis, *Le droit parlementaire*, Paris, Dalloz, 2025, p. 113.
- 36 C. Viktorovitch, *Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, op. cit., p. 323 et 406.

- 37 C. Geynet-Dussauze, « Le travail parlementaire à l'épreuve du progrès technique : un jeu d'ombres et de lumières », *op. cit.*, p. 731.
- 38 *Ibid.*, p. 729.
- 39 D. Leydet, « Débats parlementaires et délibération démocratique », dans L. Blondiaux, B. Manin (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie*, *op. cit.*, p. 180-181.
- 40 Il en résulte des critiques anciennes et nombreuses sur la séance publique devenue une simple « chambre d'enregistrement » (D. Reignier, *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, thèse, sous la direction de G. Toulemonde, université Lille 2, 2011, p. 776-779, DOI : [10.70675/50c75388z397fz49cbz93cfz7e77793a12e6](https://doi.org/10.70675/50c75388z397fz49cbz93cfz7e77793a12e6)).
- 41 D. Leydet, « Débats parlementaires et délibération démocratique », *op. cit.*, p. 182.
- 42 *Ibid.*, p. 183.
- 43 *Ibid.*, p. 182.
- 44 C. Perelman et L. Olbrechts-Tyteca, *Traité de l'argumentation : la nouvelle rhétorique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 6^e édition, 2008, p. 39-46.
- 45 Union interparlementaire, *Rapport mondial 2024 sur l'e-Parlement*, URL : <https://www.ipu.org/fr/ressources/publications/rapports/2024-10/rapport-mondial-2024-sur-le-parlement> [consulté le 25 janvier 2026].
- 46 J. Chibois, « Parlementaires et médias sociaux », dans D. Connil, P. Jensel-Monge et A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, *op. cit.*, p. 810-811.
- 47 J.-F. Kerléo, « Transparence », dans D. Connil, P. Jensel-Monge et A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, *op. cit.*, p. 1125.
- 48 C. Fasone, « Is there a populist turn in the italian Parliament? Continuity and discontinuity in the non-legislative procedures », dans G. Martinico, M. Monti et F. Pacini (dir.), *Italian populism and constitutional law*, Basingstoke, Palgrave Macmillan Cham, 2020, p. 68, DOI : [10.1007/978-3-030-37401-3_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-37401-3_3).
- 49 C. Viktorovitch, *Logocratie*, Paris, Seuil, 2025, p. 12.
- 50 Voir en ce sens. P. Lefébure, « Les relations complexes et instables entre Parlement et médias », dans O. Rozenberg et É. Thiers (dir.), *Traité*

d'études parlementaires, op. cit., p. 720-722.

51 L'un des rôles du moins, outre le « profond renouvellement du personnel parlementaire » et l'« absence inédite de majorité absolue » (R. Vincent, « À propos du phénomène de bordélisation de la séance parlementaire : Retour sur l'(in)utilité du droit parlementaire disciplinaire », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 2, n° 138, 2024, p. 314-315, DOI : [10.3917/rfdc.138.0307](https://doi.org/10.3917/rfdc.138.0307)).

52 *Ibid.*, p. 307 ; P. Jense-Monge et A. de Montis, *Le droit parlementaire*, op. cit., p. 56.

53 Pour un graphique démontrant de manière flagrante l'accroissement des sanctions infligées aux députés : N. Amsallen, B. Esteban-Garay et L. Sanchez, « Un nombre record de sanctions disciplinaires à l'Assemblée nationale depuis la réélection d'Emmanuel Macron », *Le Monde*, 21 juillet 2023, URL : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/07/21/a-l-assemblee-nationale-un-nombre-record-de-sanctions-depuis-la-reelection-d-emmanuel-macron_6182897_4355770.html?srsId=AfmBOoq3weu5PXcjO3a-rD4sQs3ZYyCUVAoL3LxGaQvr-rckK6Uw7ZVt [consulté le 13 juillet 2026].

54 P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel., *Droit parlementaire*, op. cit., p. 229.

55 Publication Twitter de la députée S. Rousseau (EELV), mis en ligne le 7 avril 2023.

56 Voir le communiqué de la Présidence de l'Assemblée nationale à la suite de la réunion du Bureau du 5 avril 2023, URL : : <https://presidence.assemblee-nationale.fr/pdf/show/31033/communiqu%C3%A9%20de%20la%20Pr%C3%A9sidente%20-%20Sanctions%20du%20Bureau%20de%20l%27Assembl%C3%A9e%20nationale%20-%205%20avril%202023.pdf> [consulté le 13 juillet 2024].

57 JO AN, Débats, 2^e séance du 20 mars 2023, p. 2738-2754.

58 JO AN, Débats, 2^e séance du 10 février 2023, p. 1268.

59 JO AN, Débats, 2^e séance du 10 février 2023, p. 1264-1268.

60 Y. Algan, T. Renault et H. Subtil, « La Fièvre parlementaire », op. cit., p. 1-15.

61 *Ibid.*, p. 3-4.

62 À l'Assemblée nationale, il s'agit des députés appartenant aux partis politiques *La France insoumise* et *Rassemblement national* (*ibid.*, p. 2).

- 63 A. Bristelle, *Qui fait l'opinion ? Crises démocratiques et nouveaux médias*, Paris, Fayard, 2024, p. 129-151.
- 64 P. Jensel-Monge, « L'utilisation des réseaux sociaux par les parlementaires », dans M. Bardin, M. Fatin-Rouge Stefanini, P. Jensel-Monge et C. Severino (dir.), *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalité*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2018, p. 101.
- 65 Y. Algan, T. Renault et H. Subtil, « La Fièvre parlementaire », *op. cit.*, p. 12.
- 66 *Ibid.*, p. 5.
- 67 *Ibid.*, p. 13.
- 68 Les indicateurs de l'étude étaient notamment : « la violence verbale » et le « volume sonore élevé » (*ibid.*, p. 3).
- 69 C. Fasone, « Is there a populist turn in the Italian Parliament? Continuity and discontinuity in the non-legislative procedures », *op. cit.*, p. 52.
- 70 *Ibid.*, p. 52-70 ; C. Fasone, « Pubblicità, trasparenza, apertura: quale impatto sul giusto procedimento legislativo ? », *Quaderni costituzionali*, 2021, p. 601-606.
- 71 A. Gaillet et M. Wendel, « Les limites de la démocratie défensive allemande face au populisme de l'AfD », dans A. Duffy-Meunier et N. Perlo, (dir.), *L'influence du populisme sur les changements constitutionnels*, Aix-en-Provence, DICE, 2024, p. 125, URL : [10.4000/books.dice.15447](https://books.dice.15447) [consulté le 25 janvier 2026].
- 72 Pour une critique du déroulement de la commission : J.-J. Urvoas, « Les commissions d'enquête parlementaires offrent un décorum solennel à des procès d'intention et à des récits idéologiques », *Le Monde*, 8 janvier 2026, URL : https://www.lemonde.fr/idees/article/2026/01/08/jean-jacques-urvoas-ancien-garde-des-sceaux-les-commissions-d-enquete-parlementaire-s-offrent-un-decorum-solennel-a-des-proces-d-intention-et-a-des-recits-ideologiques_6660958_3232.html?srsId=AfmBOooL43Pd1PvEHcsZGRuhbFV8hIhjo75vq-BIZGpY81gLggDy7g8z [consulté le 13 juillet 2026].
- 73 Publication Instagram du député C. Alloncle (UDR), mise en ligne le 1^{er} décembre 2025.
- 74 Assemblée nationale, Commission d'enquête sur la neutralité, le fonctionnement et le financement de l'audiovisuel public, *Compte rendu de réunion n° 10, séance du 17 décembre 2025*, p. 38-40, URL : <https://www.sena->

[t.fr/seances/s202512/s20251217/s20251217001.html](https://www.assemblee-nationale.fr/seances/s202512/s20251217/s20251217001.html) [consulté le 13 juillet 2026].

75 Assemblée nationale, Commission d'enquête sur la neutralité, le fonctionnement et le financement de l'audiovisuel public, *Compte rendu de réunion n° 8, séance du 11 décembre 2025*, p. 12-13, URL https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/ceaudio/l17ceaudio2526008_compte-rendu [consulté le 13 juillet 2026].

76 B. Laemle, « Commission d'enquête sur l'audiovisuel public : quatre nouvelles règles pour tenter de retrouver du calme », *Le Monde*, 6 janvier 2026, URL : https://www.lemonde.fr/economie/article/2026/01/06/commission-d-enquete-sur-l-audiovisuel-public-quatre-nouvelles-regles-pour-tenter-de-retrouver-du-calme_6660801_3234.html?srsId=AfmBOordsCOKfe2UT6s-iS5nsC1x3JDbzEFtJWeYsYDQL6o7tuEKeZvL [consulté le 13 juillet 2026].

77 A. Chemin, « Comment l'Assemblée nationale est devenue un champ de bataille déconnecté de la société », *op. cit.*

78 R. Vincent, « À propos du phénomène de bordélisation de la séance parlementaire : Retour sur l'(in)utilité du droit parlementaire disciplinaire », *op. cit.*, p. 307-308.

79 J. Elster, « L'usage stratégique de l'argumentation », *op. cit.*, p. 73-75.

80 E. Chamontin, *Essai sur la discipline parlementaire*, thèse, Université d'Aix-Marseille, 1903, p. 15-16, URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bd6t5378678s>.

81 Par exemple, dans sa thèse soutenue en 1903, E. Chamontin décrit plusieurs scènes de violences physiques entre députés ayant entraîné la saisine du procureur de la République, notamment un épisode de « labour[age] du visage d'un député à coups d'ongles » par un autre (*ibid.*, p. 149-153), alors que de tels incidents sont aujourd'hui devenus exceptionnels.

82 *Ibid.*, p. 19.

83 Voir en ce sens le point II à propos des sanctions infligées aux députés ayant eu recours à ces pratiques.

84 C. Conruyt et W. Bordas, « L'Assemblée nationale envisage d'interdire les téléphones portables lors des commissions mixtes paritaires », *Le Figaro*, 6 avril 2023, URL : <https://www.lefigaro.fr/politique/l-assemblee-nationale>

-envisage-d-interdire-les-telephones-portables-lors-des-commissions-mixtes-paritaires-20230406 [consulté le 13 juillet 2026].

85 CAA Bordeaux, 3 mai 2011, req. n° 01BX02707 ; JO AN, Rép. Min. n° 35890 du 10 février 2009.

86 Art. 52 RAN et art. 33 RS.

87 Art. 70 et s. RAN et art. 92 et s. RS.

88 R. Vincent, « À propos du phénomène de bordélisation de la séance parlementaire : Retour sur l'(in)utilité du droit parlementaire disciplinaire », *op. cit.*, p. 330-331.

89 Les comportements susceptibles de faire l'objet de sanctions sont inscrits aux art. 70 RAN et art. 93 et s. RS.

90 E. Chamontin, *Essai sur la discipline parlementaire*, *op. cit.*, p. 26.

91 R. Vincent, « À propos du phénomène de bordélisation de la séance parlementaire : Retour sur l'(in)utilité du droit parlementaire disciplinaire », *op. cit.*, p. 320.

92 Y. Algan, T. Renault et H. Subtil, « La Fièvre parlementaire », *op. cit.*

93 R. Richardot, « À l'Assemblée nationale, la multiplication des "interventions TikTok" fait débat », *op. cit.*

94 *Ibid.*

95 *Ibid.*

96 L. Wauquiez et *al.*, Proposition de résolution, tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale afin d'assurer des débats dignes et respectueux, Doc. AN, n° 1120, 17 mars 2025.

97 Excepté si le contenu viole des règles particulières de publicité, comme celles de la CMP (voir le communiqué de la Présidence de l'Assemblée nationale à la suite de la réunion du Bureau du 5 avril 2023, *op. cit.*) ou s'il s'agit non d'un tweet, mais d'une vidéo tournée en direct (JO AN, Débats, 2^e séance du 20 mars 2023, p. 2738-2754, URL : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2022-2023/deuxieme-seance-du-lundi-20-mars-2023> [consulté le 13 juillet 2026]).

98 Pour un exemple, voir JO AN, Débats, 2^e séance du 10 février 2023, p. 1268, URL : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2022-2023/deuxieme-seance-du-vendredi-10-fevrier-2023> [consulté le 13 juillet 2026].

- 99 Contrairement aux propos seulement prononcés à la télévision et à la radio qui ne sont pas couverts par l'irresponsabilité (J.-F. Kerléo (dir.), *Règlement de l'Assemblée nationale commenté*, Paris, LGDJ, 2022, p. 113).
- 100 A. de Montis, « La liberté d'expression des parlementaires en France », dans A. Bachert Peretti et P. Jense-Monge (dir.), *Les droits fondamentaux : Quels enjeux pour le Parlement ?*, Paris, Mare et Martin, 2023, p. 275-283.
- 101 J. Clarenne, *Délibérer au Parlement. Le droit parlementaire, instrument du renouveau de la démocratie représentative ?*, Bruxelles, Larcier Intersentia, p. 117.
- 102 J. Forket, « Guidelines on the use of social media in Parliament », The Australasian Study of Parliament Group, 2019, p. 5-7, URL : <https://www.asp.org.au/wp-content/uploads/2019/10/J-Forkert-research-paper-for-ASPG-Oct-2019.pdf> [consulté le 25 janvier 2026].
- 103 *Ibid.*
- 104 E. Lemaire, « La liberté d'expression des parlementaires : une mise au point après "l'affaire" Houper't », *Jus Politicum Blog*, 2021, URL : <https://blog.juspoliticum.com/2021/01/08/la-liberte-dexpression-des-parlementaires-une-mise-au-point-apres-laffaire-houpert-par-elina-lemaire/> [consulté le 25 janvier 2026].
- 105 Le régime de l'immunité parlementaire des parlementaires français et des eurodéputés étant semblable, il est possible de se référer au placement en garde à vue de l'eurodéputée Rima Hassan après un tweet faisant référence à la situation palestinienne. Voir C. Paugam, « Apologie du terrorisme : l'immunité parlementaire de Rima Hassan, en garde à vue pour un tweet, peut-elle être levée ? », *Libération*, le 2 avril 2026, URL : https://www.liberation.fr/societe/police-justice/apologie-du-terrorisme-limmunit-parlementaire-de-rima-hassan-en-garde-a-vue-pour-un-tweet-peut-elle-etre-levee-20260402_4JDAABQ74JEFFEGS2A2BGVN27M/ [consulté le 13 juillet 2026]).

RÉSUMÉS

Français

La délibération parlementaire remplit une fonction pédagogique essentielle à destination des citoyens en permettant d'exposer publiquement l'affrontement des différentes conceptions de l'intérêt général traversant la nation. Le rôle de ce débat contradictoire apparaît en l'occurrence

particulièrement utile à l'heure des médias sociaux et de la fragmentation du débat public pour former et conserver une opinion citoyenne éclairée. Toutefois, depuis l'arrivée des médias sociaux dans l'hémicycle, la qualité du dialogue parlementaire diminue. S'il peut paraître urgent de remédier à cette situation, la régulation de l'utilisation des réseaux sociaux au Parlement doit être suffisamment équilibrée pour préserver la liberté d'exercice qu'implique nécessairement le mandat parlementaire.

English

Parliamentary deliberation fulfils an essential educational function for citizens by publicly exposing the clash of different conceptions of the general interest across the nation. The role of this adversarial debate appears particularly useful in the age of social media and the fragmentation of public debate to form and maintain an informed public opinion. However, since the arrival of social media in the chamber, the quality of parliamentary dialogue has declined. While it may seem urgent to remedy this situation, the regulation of social media use in Parliament must be sufficiently balanced to preserve the freedom of exercise that is necessarily implied by the parliamentary mandate.

INDEX

Mots-clés

délibération, Parlement, discipline parlementaire, médias sociaux, démocratie délibérative, opinion publique

Keywords

deliberation, Parliament, parliamentary discipline, social media, deliberative democracy, public opinion

AUTEUR

Claire Jérôme

Doctorante en droit public, Université de Bretagne Sud

« Écrivez-nous ». Le métier d'assistant parlementaire à l'épreuve de la politique d'ouverture de l'Assemblée nationale

Alice Mossuz

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=601>

DOI : 10.35562/recp.601

Référence électronique

Alice Mossuz, « « Écrivez-nous ». Le métier d'assistant parlementaire à l'épreuve de la politique d'ouverture de l'Assemblée nationale », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 2 | 2026, mis en ligne le 14 septembre 2026, consulté le 14 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=601>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0

« Écrivez-nous ». Le métier d'assistant parlementaire à l'épreuve de la politique d'ouverture de l'Assemblée nationale

Alice Mossuz

PLAN

- I. Un travail sous tension
 - A. Une régulation des flux difficile et disputée
 - B. Des territoires inégalement propices au traitement des interpellations
- II. Stratégies de protection et trajectoires professionnelles
 - A. Méfiance et aseptisation face aux scripteurs
 - B. Les sorties du jeu et repositionnements professionnels

TEXTE

- 1 « Contactez-nous », « Gardons le lien » : derrière ces slogans aux allures publicitaires mobilisés par les députés sur leurs sites personnels se profilent des promesses d'accessibilité et d'écoute¹. L'Assemblée nationale double ces invitations en publiant les adresses électroniques des députés pour « permettre un échange direct entre les citoyens et les élus² ». Répondant à ces appels, certains d'entre eux leur écrivent par courriers, mails et réseaux sociaux numériques (RSN), sans savoir si cette démarche est efficace. Cette double dynamique est le produit d'une politique d'ouverture accélérée au cours des années 2010. De la mise en ligne des coordonnées des députés en *open data* en juin 2015 jusqu'au plan d'action de 2018³ en passant par le référencement de leurs comptes sur les RSN, l'Assemblée nationale a levé les barrières d'accès aux élus. Individuellement, ceux qui y trouvent un intérêt s'emparent de cette politique d'ouverture. Entendue comme un agencement de ces démarches, elle vise à montrer l'institution telle qu'elle est par une stratégie de mise en transparence et de proximité entre élus et citoyens. Elle contribue dès lors à multiplier les canaux et flux d'interpellations. Cela affecte-t-il pour autant les rapports représentants/représentés ?

- 2 Cette politique aux causes multiples, mérite examen. A-t-elle été suivie d'effets ? Alors que les invitations au contact se multiplient, rien ne garantit que les démarches écrites suscitées soient prises au sérieux. Pour le vérifier, une approche par leurs effets sur l'activité législative serait intéressante, mais est limitée : elle nécessite de comparer de grands corpus d'interpellations avec les activités parlementaires ou de recourir à l'expérimentation⁴, ce qui est hors de nos capacités pour cette contribution. Cet angle néglige aussi les lecteurs des interpellations. Or, s'intéresser au travail de réception des messages par les collaborateurs parlementaires permet d'analyser ce que la politique d'ouverture a apporté en termes de transformations concrètes pour les représentants de la nation.
- 3 Cet article interroge ce que devient concrètement cette possibilité de saisir un élu en analysant comment ces auxiliaires s'approprient cette tâche de réception et de traitement des interpellations, au regard de leurs trajectoires sociales et politiques. Nous nous centrons exclusivement sur les écrits car, contrairement aux permanences ou aux réunions publiques, l'exposition des assistants est quotidienne et les pratiques sont plus facilement retraçables (consignes, jugements, etc.). Nous privilégions le terme d'« interpellation ». Contrairement à la « sollicitation », expression parfois mobilisée par nos enquêtés, il rend compte de la nature proprement politique de cet acte : le citoyen ne s'adresse pas toujours à un prestataire pour obtenir un service, mais à un mandataire tenu de lui rendre des comptes. Cette relation est asymétrique : seul le représentant détient la légitimité d'agir au nom du collectif, le monopole de la réponse et des formes imposées aux écrivains. En invoquant un usager qui demande un service, la sollicitation réduit les intentions des scripteurs, neutralise leur charge critique et tend à naturaliser les logiques de traitement.
- 4 Pour les objectiver et déceler des configurations plus ou moins favorables, il est nécessaire de revenir aux trajectoires des assistants et à leurs effets sur la manière dont ils peuvent recevoir ces interpellations, la lecture n'étant jamais un décalque fidèle des messages envoyés. Il faut aussi appréhender l'effet inverse : ce que les sollicitations font aux assistants. Leur travail de filtrage a été étudié par Patrick Le Lidec, mais leurs profils sociaux sont peu évoqués dans l'analyse⁵. Or, les travaux sur les carrières politiques rappellent combien les trajectoires façonnent les manières de « faire de

la politique⁶ ». L'enquête sur le service du courrier présidentiel suggère que les profils affectent son traitement sans démonstration systématique⁷. Cette analyse des parcours et des pratiques s'impose d'autant plus que le traitement ne reflète pas les seules consignes des élus, mais aussi les socialisations et contraintes du métier. Il importe donc d'analyser les équipes parlementaires comme un monde professionnel⁸. Quelques enquêtes appréhendent l'organisation de leur travail et ouvrent la voie pour examiner ses effets sur le traitement des citoyens ordinaires, angle peu investi par la recherche⁹. Mais ces études n'examinent pas les changements produits par les RSN. Bien que peu utilisés pour leur recueil¹⁰, ces outils génèrent des messages quotidiens et il importe de qualifier les rapports que les collaborateurs y entretiennent.

- 5 Nous proposons de questionner le rapport des auxiliaires parlementaires à leurs écrivains en considérant leur profil et leurs conditions de travail. Nous nous demanderons comment ils traduisent l'invitation à écrire face à des injonctions contradictoires de filtrage et d'ouverture. Nous nous interrogerons sur ce que la gestion quotidienne d'une Assemblée ouverte provoque sur ceux qui l'incarnent. L'accessibilité des élus produit-elle, par le travail qu'elle impose à leurs collaborateurs, autre chose que ce pour quoi elle a été officiellement présentée, à savoir rapprocher les élus de leurs votants et rendre l'activité législative plus légitime ?
- 6 Nous faisons l'hypothèse que l'appel à l'interpellation contribue paradoxalement à renforcer la fermeture du champ politique. Nous testerons les effets de la professionnalisation sur les pratiques de traitement¹¹. Aussi, la multiplication des canaux n'est-elle pas susceptible de produire une usure des assistants au travail et par là, de rendre l'interpellation plus coûteuse à traiter qu'utile à entendre les critiques citoyennes ?
- 7 Notre enquête repose sur cinquante-sept parcours d'assistants¹² ayant exercé entre les XV^e et XVII^e législatures recueillis en entretiens et complétés par deux ethnographies auprès de permanences parlementaires *La France insoumise* (LFI) et *Renaissance* (RE).
- 8 L'analyse s'articule en deux parties : la première porte sur la gestion du flux d'interpellations par les assistants dans des contextes

politiques et territoriaux contrastés, la seconde s'interroge sur les effets que ce travail de classement et de traitement produit sur les représentations et les projections professionnelles de ces assistants.

Typologie et volumes d'interpellations

D'après nos données, entre le 1^{er} juin 2022 et le 7 avril 2023, une élue RE a reçu 525 écrits (courriers et mails) de citoyens ordinaires non organisés, contre 580 écrits pour un élu LFI. Il s'agit quasi exclusivement de mails, provenant en majorité de l'extérieur de leur circonscription. Les messages d'associations repris par les citoyens ordinaires et automatisés représentent entre 7 % et 16 % des écrits. Les écrits du député sont constitués pour moitié de prescriptions de vote. Viennent ensuite en proportions assez égales (environ 10 %) les demandes d'intervention, les postures informatives, les demandes d'information, les émissions d'opinion et les prescriptions d'action. Dans le cas de l'élue, les écrits sont pour un tiers des émissions d'opinion. Ensuite viennent, pour 10 % environ, des demandes d'interventions, des prescriptions d'action, des postures informatives, des propositions politiques et des prescriptions de vote. Dans leur circonscription, le premier poste d'interpellations est celui des prescriptions de vote et d'action suivi des demandes d'intervention dans des problèmes particuliers.

Quantifier les interpellations numériques est vain : les messages privés sont peu accessibles et les commentaires modérés ou truqués. À partir de nos entretiens et observations, les commentaires et messages privés sur Facebook peuvent aller de la demande de service à l'expression d'une opinion et sont ceux auxquels les assistants prêtent le plus d'attention, pensant qu'ils proviennent de leur circonscription. Les messages privés sur X prennent la même forme et sont assez cités en entretien. Les profils TikTok, Instagram, et les chaînes YouTube sont moins évoqués. LinkedIn semble de plus en

plus mobilisé, l'identité des interlocuteurs (plutôt professionnels) étant plus fiable d'après les équipes.

I. Un travail sous tension

- 9 La possibilité d'interpeller facilement les élus place les assistants parlementaires sous tension, entre la multiplication des messages, leur diversité et leurs exigences en matière d'effectivité et de délai de réponse. Cette accumulation entraîne des risques professionnels et personnels et génère des tensions au sein des équipes.

A. Une régulation des flux difficile et disputée

- 10 Les assistants parlementaires ont le sentiment que le nombre d'interpellations de citoyens ordinaires augmente : « On est interpellés de manière un peu plus fréquente, sur des sujets sur lesquels on n'est pas forcément responsables¹³. » Les mails, majoritaires par rapport aux courriers, rendent le traitement plus difficile, car leur provenance est rarement indiquée. De même, les messages d'association repris par des citoyens ordinaires en guise de pétition qui ne dit pas son nom de peur d'être aveuglément traitée, sont en nombre important auprès des permanences enquêtées. Leur origine n'est pas toujours bien claire. Or, les équipes ne répondent, en général, qu'aux administrés de la circonscription¹⁴. Le traitement de ces interpellations automatisées est alors perçu comme ingrat par les assistants qui, souvent, finissent par abandonner cette tâche : « Ça je crois qu'au début, on y répondait [...] les collègues [...] se fichaient de nous. [...] On avait fini par arrêter de répondre¹⁵ ». Les citoyens ordinaires tentent de contourner ces filtres en déjouant les modes de lecture supposés des équipes : ils conservent le message des associations, mais modifient légèrement l'objet du mail, incitant les assistants à l'ouvrir. Par conséquent, ces derniers, plutôt que de traiter avec conviction une demande citoyenne, ont le sentiment d'être emportés dans un jeu de cache-cache où tout le monde fait semblant.

- 11 L'organisation de l'équipe parlementaire régule le poids de ce travail de lecture et de réponse. Généralement composée d'un assistant à Paris responsable de la légistique et de plusieurs assistants en circonscription, la répartition des tâches en son sein est souvent fluide du fait du rythme de l'activité. On observe régulièrement des luttes entre assistants parisiens et de circonscription à propos de ces traitements : les premiers cherchant à déléguer cette charge aux seconds. Nos données confirment que le rapport aux écrivants est plus compréhensif si le traitement des interpellations n'est pas la tâche majoritaire, voire unique de l'assistant. Louis¹⁶ s'épanouit dans son travail par la possibilité d'effectuer des tâches de collaborateur parisien en circonscription : « Être en circonscription, ça [peut] très bien être compatible avec le fait d'écrire des propositions de loi, c'est quelque chose qui m'intéresse ».
- 12 Les RSN élargissent l'éventail des messages auxquels des réponses doivent être potentiellement apportées. Les assistants les estiment inévitables dans l'activité parlementaire : « Ça fait partie du job¹⁷ ». Pourtant, répondre aux commentaires et messages privés est perçu comme peu rentable : il est trop difficile d'identifier les écrivants. Éliette¹⁸ questionne ironiquement : « Quelle garantie j'ai que ce soit une personne et pas un *troll* dans une ferme au Vietnam ? ». L'efficacité incertaine des permanences physiques trouve son prolongement dans l'espace numérique¹⁹.
- 13 Ceux qui, face au doute, décident de s'y investir, déconnectent difficilement. Éliette explique le soulagement ressenti lorsque cette tâche lui a été retirée : « Il y a un enjeu de veille [...] qui me rendait la tâche assez insupportable [...] l'été, peur du retour, de participer à alimenter la représentation sociale [...] que les députés ne foutent rien ». En effet, les plus investis peinent à traiter les messages à la hauteur de ce qu'ils souhaiteraient. À propos de *LinkedIn*, elle explique que « ça décuple le nombre d'interpellations qu'on a sans que nos capacités d'y répondre soient plus élevées ». Laura évoque une expérience lors de laquelle elle a directement répondu (sans informer la députée) à un message envoyé en privé sur *Facebook* à son employeuse. Cela lui a valu un rappel à l'ordre, l'élue imposant dès lors sa validation : « Du coup, on répondait des fois un mois après. [...] Mais après, ils répondaient des fois tout de suite. [...] Ils me reposaient une question et on est repartis pour un mois... ».

L'instantanéité des RSN fait figure de « promesse utopique ²⁰ » : les messages privés sur les réseaux sociaux sont renvoyés vers la boîte électronique de l'élu et suivent le délai de traitement habituel des mails.

- 14 Les messages privés et commentaires sur les réseaux sociaux peuvent, de plus, mettre en difficulté les assistants de plusieurs manières. Depuis 2017, leur nom figure sur le site de l'Assemblée nationale. Prévue pour le contrôle citoyen et non le contact, cette publication les expose à recevoir, sur leurs RSN privés, des interpellations en lien avec le mandat de leur élu. Louis explique éprouver des difficultés à les gérer : « C'est pas facile. [...] Le plus souvent [...] on décide d'une réponse en commun ». Répondre au nom de l'élu est aussi complexe pour les collaborateurs : « Son compte *Instagram* c'est son compte [...] personnel, donc je ne suis pas toujours à l'aise pour répondre moi-même ²¹ ». Les assistants doivent non seulement intervenir dans la « vie privée » de leur employeur ²², mais aussi assurer sa protection en lisant et filtrant les commentaires et messages privés à sa place. C'est encore plus vrai pour les élues racisées ²³ : « Elle ne regarde jamais les commentaires [et] les messages [...] c'est trop violent ²⁴ ». Le travail de réponse aux interpellations sur les RSN passe également par un travail plus officieux. Fang ²⁵ déclare connaître des élus qui demandent à leurs collaborateurs de « faire un compte comme une personne lambda et de répondre en clashant » aux commentaires négatifs sous les publications de leur employeur.
- 15 La diversité des messages et de leurs canaux place les assistants parlementaires face à plusieurs risques. Aucune assurance de rentabilité des réponses n'est donnée et, pourtant, ne pas répondre ou déconnecter est risqué. La pression à la réponse n'est cependant pas uniforme selon les circonscriptions et les positions politiques des acteurs.

B. Des territoires inégalement propices au traitement des interpellations

- 16 Les conditions socio-économiques de la circonscription, l'implantation de l'élu, la position du parti dans le champ politique national ou l'appartenance partisane de l'assistant peuvent

déterminer le degré de réceptivité à l'interpellation. Un discours d'accessibilité peut alors coexister avec des logiques de tri différentes selon le contexte. Les circonscriptions les plus rurales, par exemple, sont celles où l'interconnaissance est la plus importante. Lou²⁶, collaboratrice en zone rurale explique que « c'[est] fatigant, parce que, pour le coup, à 19 h, [...] [quand elle n'est] plus au boulot, bah, [elle est] quand même sur [s]a circo et les gens... “Tant que je t'ai sous la main !” ». Les écrits en provenance de la circonscription sont dès lors « préférés » aux autres interpellations, perçues comme un trop-plein et relevant d'une exposition sans filtre. Mais privilégier certains messages à d'autres n'exonère pas cette assistante des risques de retard à satisfaire les besoins des destinataires. « Répondre à tous », qui est le pendant du « contactez-nous », est assurément source d'angoisse tellement il est un objectif peu réaliste.

- 17 Des conditions socio-économiques précaires peuvent augmenter encore ce stress et conduire à voir les interpellations comme des « bombes à retardement ». Clémence, collaboratrice en Seine-Saint-Denis explique : « Lorsqu'il s'agit de familles à la rue ou de personnes qui vont être très rapidement expulsées [...] j'ai tendance à référer très vite à [la députée], car on sait que ce sont des dossiers qui vont rapidement devenir médiatiques. [...] Monsieur Tout-le-monde qui n'a pas de papiers à la préfecture, c'est un dossier lambda ». Dans ces circonscriptions, la tension ne tient pas seulement au nombre ou à la gravité des situations, mais au travail de hiérarchisation : distinguer parmi des dossiers comparables ceux qui resteront invisibles de ceux qui deviendront médiatiques.
- 18 Aux caractéristiques socio-économiques des circonscriptions s'ajoute leur situation politique. Dans les « *swing-circos* » où l'implantation de l'élu est faible, les interpellations permettent de prendre le pouls, notamment lors des situations de fidélités antagonistes entre le local et le national : « “Qu'est-ce que je vote ?” En natio[nal], les politiques vont dire “Ah non, [pas de] main tendue vers le RN”. Et ceux qui ont des *swing-circos* comme la nôtre sont un peu plus en mode “Hum hum [expression de doute]”²⁷ ». Dans ce contexte, les interpellations de la circonscription sont particulièrement surveillées. De même, la position montante du RN dans le champ politique semble amener les assistants de ce parti à satisfaire le maximum d'interpellations possibles en dépassant le cadre de la circonscription : « Si c'est une

problématique qui dépasse la circonscription on va [...] demander à d'autres députés de notre camp [...] s'ils ont envie de traiter cette affaire-là²⁸ ». Le RN est aussi le seul parti auprès duquel il nous a été notifié que les rendez-vous parfois consécutifs aux interpellations se déroulent systématiquement avec l'élu²⁹. Si, dans d'autres formations politiques, les assistants peuvent, en partie, prendre en charge seuls les rendez-vous (sans le député), les collaborateurs RN interrogés font de la présence de l'élu un marqueur distinctif du rapport aux citoyens : « Les gens ne sont pas là pour voir un secrétaire³⁰ ». La nécessaire satisfaction du maximum d'interpellations est aussi présente dans les équipes du groupe majoritaire à l'Assemblée. Dans l'opposition, un rapport plus militant au métier de collaborateur peut, paradoxalement, expliquer une distance aux citoyens-scripteurs. Comme l'explique Gaétan³¹ : « Auprès des députés du bloc central, il y a peut-être un côté plus dépolitisé de l'action parlementaire [...] une sorte de secrétariat administratif [...] sans forcément, derrière un rapport très militant ». En adoptant un style de secrétariat, les collaborateurs d'élus de la majorité semblent plus attentifs à l'ensemble des citoyens-scripteurs.

- 19 Lorsque l'élu est fortement notabilisé, comme c'est le cas des députés du groupe LIOT entre autres, les interpellations sont secondaires ou gênantes. Arthur³² explique : « Il fait des scores de dictateur à chaque élection. Donc, on ne cherche pas non plus à aller le faire connaître ». L'appartenance politique de l'élu et son implantation déterminent ainsi les conditions de travail de son équipe et régulent le degré d'ouverture que les assistants mettent en œuvre.
- 20 L'appartenance partisane de l'assistant parlementaire joue enfin un rôle dans la prise en charge des interpellations. À gauche, le souci de représenter les « sans voix » peut susciter, paradoxalement, une méfiance envers les écrivains. Louis souligne que les mails ne reflètent qu'une certaine catégorie de la population, excluant les habitants de zones blanches et les moins politisés : « Les gens qui osent nous écrire par mail, c'est aussi une certaine catégorie de la population ». Malgré cela, il reconnaît l'importance d'écouter des scripteurs très éloignés de la politique, même s'ils sont minoritaires : « Il y a des gens, je pense, qui sont très, très, très éloignés de la politique, qui sont désespérés et qui nous écrivent ! [...] On se dit, waouh [expression de surprise] ! ». À droite, les interpellations

prennent plus d'importance, comme si la nature personnelle de la requête entraînait en adéquation avec la centralité accordée à l'individu dans ses valeurs : « C'est peut-être une personne qui nous le fait remonter et c'est très bien. Et ça suffit. En fait, on n'a pas forcément besoin d'avoir 30 personnes qui nous le disent ³³ ».

- 21 La politique d'ouverture aux citoyens de l'Assemblée nationale et de ses élus intensifie les flux d'interpellation et les rend plus difficiles à canaliser. En conflit sur la répartition du traitement, les assistants gèrent plus ou moins facilement l'impératif de répondre à tous selon le contexte. Face à ces tensions, comment parviennent-ils concrètement à tenir leur position ?

II. Stratégies de protection et trajectoires professionnelles

- 22 La confrontation quotidienne aux interpellations n'est pas sans effets : elle engendre des stratégies défensives, une élaboration de la figure même du citoyen et une reconfiguration du rapport au métier. En creux se redessinent les conditions mêmes de traitement des requêtes.

A. Méfiance et aseptisation face aux scripteurs

- 23 Les assistants, au travers des écrits qu'ils ont à traiter quotidiennement, finissent par se forger une certaine idée de ce que seraient les scripteurs, leurs psychologies et leurs motivations. Ils s'en sont fait, dans une certaine mesure, un stéréotype. Lors de notre observation participante auprès de la permanence RE, le collaborateur affecté à Paris est interpellé par l'élue sur une réponse donnée à la suite d'un courriel concernant le projet de réforme des retraites de 2023. Sommé de se justifier sur la réponse « trop administrative » adressée, il explique : « C'est quand même dangereux de t'engager toi parce qu'après ils vont dire "oui, mais la députée a dit que" ». Le citoyen-scripteur change de statut dans la perception que s'en font les assistants : de demandeur d'information, il devient source de mise en cause. Les assistants sont doublement menacés :

ils risquent à la fois de décevoir le citoyen et de voir sa réaction être utilisée contre l'élu. La réponse est un pari sur l'usage qui sera fait du côté des expéditeurs. La menace est décuplée par les RSN : « Il faut faire toujours très attention à une rédaction [...]. Un screenshot, ça va très, très vite [...] j'ai fait une erreur [...] il y a eu d'un seul coup 1 500 *haters* qui ont attaqué [...] sur un *tweet* »³⁴.

- 24 Les assistants ont également le sentiment qu'ils ont affaire à des scripteurs ingrats. Clotilde³⁵ illustre bien cette impression partagée dans notre échantillon : « Ce qui est très frustrant [...] c'est [...] l'ingratitude des gens, parce que politiques, c'est des fonctions et des métiers extrêmement utiles, voire vitaux à la société, et les gens, ils ne le comprennent pas [...] ils ne voient pas l'immensité de travail. [...] C'est de se dire "mais putain, tout ce qu'on fait que vous ne voyez pas !" ».
- 25 L'usure liée à la gestion des demandes quotidiennes produit donc un jugement moral sur les scripteurs. Il s'applique aux écrits critiques, mais aussi aux demandes de service et de courtage. Thibault³⁶ constate une difficulté, pour les écrivains de s'extraire de leur propre situation : « J'ai l'impression que les gens ont de moins en moins de facultés à prendre du recul sur le degré de gravité de leurs problèmes par rapport aux autres ». Ce cadrage individualiste est renforcé par le format même des interpellations écrites, qui semble dépolitiser les enjeux. Lors de l'observation ethnographique à la permanence RE, nous expliquons à l'assistant à Paris le contenu d'un message reçu par mail afin d'obtenir les modalités de réponse. Le message porte sur la lisibilité des contrats des complémentaires santé et son amélioration (par un tableau général imposé aux mutuelles). Il réagit : « Il croit qu'on va lui faire son tableau là ! [...] Il veut pas qu'on lui fasse sa vaisselle non plus ! [Il relit le message.] Tu vas lui répondre [...] qu'il soulève une question importante d'intérêt général ». Le message est directement interprété comme une requête personnelle.
- 26 Ce cadrage généré par la confrontation quotidienne aux interpellations peut entraîner une forme de perte « d'amour du métier » chez certains. Arthur est particulièrement critique des interpellations d'associations reprises par les citoyens ordinaires : « C'est ça qui est un peu frustrant. [...] La mobilisation en trois clics... Enfin, quelles sont les motivations derrière ? Quel est l'enjeu ? Quel

est le truc ? ». Pour lui, les interpellations reflètent une montée de l'individualisme : « On perd la revendication collégiale pour aller vers la revendication individuelle pour avoir plus de salaire que son voisin ». Ces contacts seraient synonymes de citoyens qui voudraient « grogner sans être responsable ». Paul³⁷ évoque la même frustration : « Le nombre de parlementaires qui gèrent des règles de messagerie de filtres c'est fascinant, on [voit] à quoi est réduite la démocratie [rires] un pousseur de mails d'un côté et une règle de messagerie de l'autre ».

27 Ces expressions de désenchantement révèlent une distanciation progressive qui nous amène à croire que la confrontation aux doléances est pensée comme une expérience de jeunesse au sein du champ politique, un mauvais moment à passer. Au-delà du simple désintérêt, certains assistants développent un processus d'« aseptisation » face aux situations. Émilien³⁸ explique tenir un fichier des contactants et, avec le temps, ne plus être affecté par les situations auxquelles il est amené à faire face. Il mobilise cette métaphore très visuelle : « Mon fichier Excel avec 800 noms qui sont dans la galère c'est très violent. [...] La première fois que je l'ai vu, j'étais en mode "c'est terrifiant quoi !" et maintenant [...] je suis très aseptisé. [...] La première fois [...] bah tu rentres chez toi tu pleures. Et au bout du 80^e bah [...] c'est un jour comme les autres ».

28 Les conditions de travail des assistants et la surcharge qui peut être ressentie amènent à reconstruire le citoyen-scripteur comme une figure menaçante, ingrate, individualiste. L'accumulation de la confrontation aux doléances participe d'un processus d'« immunisation » du rôle par lequel les acteurs développent une insensibilité progressive à leur égard, non par indifférence initiale, mais par saturation. Ce mécanisme de protection leur permet de continuer à exercer leur activité sans être affectés par la détresse ou les griefs. Cela se manifeste par un effet de clôture : au-dessus d'un certain seuil, aucune doléance ne semble inédite et le besoin d'aller au-devant d'informations s'étiole. Loin d'être un seul mécanisme de défense temporaire, cette « immunisation » révèle les logiques de sélection à l'œuvre au sein du champ politique.

B. Les sorties du jeu et repositionnements professionnels

- 29 Les interpellations semblent renforcer la fermeture du champ politique : ceux qui s'investissent pleinement dans les réponses ne souhaitent pas y faire carrière. Deux assistantes en témoignent. Laura, qui affiche un rapport compréhensif et dévoué aux écrivants décrit ses frustrations. Elle n'a pas apprécié « la mise en scène de la sollicitude ³⁹ » de sa députée : « C'est pas que je n'aime pas parler aux gens, [...] c'est que passer beaucoup de temps pour un résultat qu'on savait ne pas être important pour eux, c'était frustrant, en fait ». Son élue étant de la majorité, il était aussi difficile pour elle de faire « le service après-vente » des politiques gouvernementales. Hors du champ politique à l'heure de notre entretien, elle ne compte pas reprendre d'engagement. Prune, qui envisageait de travailler en association par la suite, nous a aussi exprimé ses doutes : « C'est ça qui me fait remettre en question ma perspective d'aller directement ensuite en asso, c'est de me dire qu'en réalité, les envois de mails [...] ne servent pas à grand-chose si le parti a décidé de ne pas voter la loi ». Tout se passe comme si les agents du champ les plus prompts à répondre aux interpellations n'étaient pas ceux qui envisageaient d'y poursuivre une carrière.
- 30 Les interpellations affectent donc le souhait des assistants de poursuivre leur professionnalisation. En retour, leurs perspectives professionnelles conditionnent le traitement. Les collaborateurs aspirant à une carrière politique au niveau national tendent à percevoir ce travail de réponse comme dégradant. La lecture des messages est perçue comme un coût plutôt qu'une ressource. Fang explique d'ailleurs que lors du premier mandat, elle conseillerait à un élu de s'investir à « 80 % [en] circonscription et à 20 % [en] national », pour ensuite « se faire plus plaisir en commission ». Prêter attention aux doléances n'est alors qu'une phase propre aux débuts de carrière. Paul qui exprime un souhait de professionnalisation marqué lors de l'entretien (« J'aurais voulu être élu à la place de l'élu »), illustre bien la routinisation ressentie : « On a 30 % pour des sujets bateaux classiques [...] ».

- 31 Certains assistants font état d'un parcours au sein du Parlement sur le point de prendre fin. C'est le cas de Benoît. Les interpellations le ramenant régulièrement à un manque de reconnaissance, les contacts institutionnels font office de compensation symbolique : « Avant, je travaillais dans l'Éducation nationale. J'avais des supérieurs qui imposaient des petits pouvoirs. [...] Et en plus de ça, des usagers [...] en conflit avec le service public. À partir de là, j'ai eu l'euphorie de connaître le fait [de discuter] avec les chefs d'entreprise, avec les directeurs d'administration ». Les interpellations ordinaires viennent ainsi rappeler la position d'interface vécue dans son précédent travail qu'il cherche à fuir. L'absence de reconnaissance institutionnelle nourrit son amertume : « Même si j'ai un boulot qui est digne de collaborateur, enfin de A++ [...] demain, [...] je vais redevenir petit fonctionnaire dans un service tout pourri ». Le sentiment d'immobilité prend ici le pas sur la mobilité objective⁴⁰. Le cas de Benoît illustre ainsi la tension qui traverse certains assistants de circonscription : pris entre une aspiration à la professionnalisation politique et l'impossibilité de la concrétiser, ils se trouvent contraints dans une position subalterne dont le traitement des interpellations citoyennes devient le rappel permanent.
- 32 À l'inverse, les auxiliaires qui ne projettent pas une évolution de carrière, notamment en cabinet ministériel, prêtent une grande attention aux écrivains. C'est le cas de Samir⁴¹ qui ne saisit pas ce métier comme un marche-pied vers une professionnalisation politique : « Ma famille, c'est des prolétaires. Ma mère travaille encore. Elle est femme de ménage [...]. Donc, c'était une opportunité ». Il porte une grande attention aux écrivains, probablement du fait de son parcours transclasse qui le rend prompt à valoriser la parole, même maladroite, comme légitime : « C'est normal, [...] ils ont pas forcément toujours le même parcours que nous, [...] l'habitude d'écrire des mails bien écrits ». Cette évocation suggère que sa mère demeure un référent implicite dans son appréhension des scripteurs. La capacité à l'immunisation varie donc selon les trajectoires sociales antérieures des assistants. Ceux issus de milieux favorisés, diplômés de parcours formant des professionnels de la politique, semblent développer plus facilement une distance aux scripteurs. Pour eux, la gestion des interpellations est une étape transitoire : sachant qu'ils ne resteront pas dans cette

position, ils peuvent créer une distance plus importante aux scripteurs. À l'inverse, les assistants aux trajectoires ascendantes, entrés par opportunité plutôt que par stratégie de carrière, maintiennent une sensibilité plus grande aux doléances, par effet de proximité sociale.

- 33 On retrouve par ailleurs un attachement aux scripteurs chez les collaborateurs en voie de professionnalisation au niveau local. Lou explique vouloir se porter candidate aux élections municipales de 2026. Loin d'être un poids, les interpellations semblent renforcer sa stratégie politique. Constatant que celles issues de l'extérieur de la circonscription portent essentiellement sur « la popol », elle défend une stratégie locale : « On ne connectera pas les gens avec le national. [...] Comment [...] faire rempart au RN en ruralité ? Bah on prend les mairies ! ». Sa perception explique un investissement fort dans la réponse aux interpellations. Cette articulation entre ambition locale et valorisation des interpellations citoyennes se retrouve aussi chez Thibault. Il défend une vision politique valorisant l'expérience locale : « Conditionner le fait d'être élu national avec des gens qui ont été élu local avant je pense que ce serait bien ». Dans le même temps, il exprime un rapport très positif aux scripteurs : « Ça fait plaisir qu'on puisse être là pour avoir une oreille pour eux ». Comme Lou, Thibault perçoit les interpellations comme une ressource pour affiner son projet politique.
- 34 Trois trajectoires-types se dessinent. Les assistants réceptifs aux interpellations finissent par quitter le champ politique, découragés par la contradiction entre écoute et conditions de traitement. Ceux qui aspirent à faire carrière au niveau national développent une immunisation aux interpellations, perçues comme une expérience à dépasser. Seuls les assistants qui projettent une évolution au local maintiennent une valorisation des messages, y trouvant là une ressource à leur ancrage. Se dessine une géographie politique de l'attention démocratique : c'est aux marges du champ, chez ceux qui n'aspirent pas aux positions centrales de pouvoir, et les acteurs en début de carrière, que se maintient la réceptivité aux interpellations. Les acteurs plus centraux et avancés dans leur projet de carrière politique, eux, s'en immunisent.

- 35 L'analyse du travail de traitement des écrits ordinaires par les assistants parlementaires révèle la pression provoquée par une Assemblée nationale et des élus ouverts à l'interpellation. Chargés d'y répondre dans des contextes territoriaux et politiques donnés, les agents développent des stratégies de mise à distance du citoyen-scripteur : ceux qui n'y parviennent pas tendent à quitter le champ politique. L'ouverture démocratique chasse donc précisément ceux qui la prennent le plus au sérieux. Cette dynamique interroge le sort des élus : les plus attentifs aux interpellations accèdent-ils aux positions centrales de pouvoir⁴² ? L'enquête suggère que la compatibilité entre professionnalisation politique et attention à l'ordinaire constitue une tension structurelle de la démocratie représentative. Paradoxalement, c'est aux périphéries du champ politique que se maintiennent des formes d'ouverture et de réceptivité. Cette mise en retrait de certains acteurs suggère que l'érosion de l'*illusio*⁴³ démocratique ne se joue pas seulement chez les citoyens désabusés, mais aussi au sein même des institutions.

NOTES

1 Un travail quantitatif réalisé sur les élus de la XVII^e législature montre que plus de trois quarts des députés possédant un site internet utilisent ces formules.

2 « Info Site », *Assemblée nationale*, 2019, URL : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/info-site> [consulté le 2 mai 2025].

3 « Gouvernement et Parlement ouverts », *Direction interministérielle de la transformation publique*, 2018, URL : <https://www.modernisation.gouv.fr/presse/gouvernement-et-parlement-ouverts> [consulté le 2 février 2026].

4 G. Henderson, A. Hertel-Fernandez, M. Mildemberger et L. C. Strokes, « Conducting the Heavenly Chorus: Constituent Contact and Provoked Petitioning in Congress », *Perspectives on Politics*, vol. 21, n° 1, 2023, p. 191-208, DOI : [10.1017/S1537592721000980](https://doi.org/10.1017/S1537592721000980).

5 P. Le Lidec, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique », *Sociologie du travail*, vol. 50, n° 2, 2008, p. 147-168, DOI : [10.4000/sdt.18920](https://doi.org/10.4000/sdt.18920).

- 6 O. Nay, « Le travail politique à l'assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté », *Sociologie du travail*, vol. 45, n° 4, 2003, p. 537-554, DOI : [10.4000/sdt.32508](https://doi.org/10.4000/sdt.32508).
- 7 J. Fretel et M. Offerlé, *Écrire au Président. Enquête sur le guichet de l'Élysée*, Paris, La Découverte, 2021, URL : <https://shs.cairn.info/ecrire-au-president--9782348059964?lang=fr> [consulté le 2 juin 2026].
- 8 D. Demazière et P. Le Lidec (dir.), *Les mondes du travail politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, DOI : [10.4000/books.pur.72302](https://doi.org/10.4000/books.pur.72302).
- 9 Voir par exemple : W. Beauvallet, « Pour une sociologie des auxiliaires politiques et parlementaires : l'exemple de l'Assemblée nationale », dans A. Mazeaud (dir.), *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 163-178, DOI : [10.4000/books.pur.72689](https://doi.org/10.4000/books.pur.72689) ; C. Poyet, *Le député prisonnier de sa circonscription : étude de la réactivité des parlementaires au prisme des contraintes institutionnelles et territoriales*, Thèse, Université de Bordeaux, 2016, DOI : [10.70675/0be86ccez3722z40d2zabf2za0fbc4457817](https://doi.org/10.70675/0be86ccez3722z40d2zabf2za0fbc4457817)) W. Beauvallet et S. Michon (dir.), *Dans l'ombre des élus. Une sociologie des collaborateurs politiques*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2017, DOI : [10.4000/books.septentrion.18735](https://doi.org/10.4000/books.septentrion.18735).
- 10 Voir M. Neihouser et C. Tremblay-Antoine, « The literature on the Parliamentarians' Digital Communication: A Scoping Review », 2022, URL : <https://univ-montpellier3-paul-valery.hal.science/hal-03885080/> [consulté le 15 juillet 2026].
- 11 É. Ollion, *Les candidats. Novices et professionnels en politique*, Paris, PUF, 2021, DOI : [10.3917/puf.ollio.2021.01](https://doi.org/10.3917/puf.ollio.2021.01).
- 12 Environ 300 équipes de députés ont été contactées via LinkedIn. Nous avons effectué le maximum de demandes jusqu'à saturation empirique, en diversifiant les situations politiques et statutaires des enquêtés.
- 13 Florian (tous les prénoms des enquêtés ont été modifiés), collaborateur à Paris, DR.
- 14 P. Le Lidec, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique », *op. cit.*
- 15 Laura, en circonscription, RE.
- 16 En circonscription, LFI.
- 17 Enzo, en circonscription, LIOT.

- 18 En circonscription, EELV.
- 19 É. Kerrouche, « Usages et usagers de la permanence du député », *Revue française de science politique*, 2009, n° 3, p. 429-454, DOI : [10.3917/rfsp.593.0429](https://doi.org/10.3917/rfsp.593.0429).
- 20 P. Jense-Monge, « L'utilisation des réseaux sociaux par les parlementaires : instrument de revitalisation de la démocratie représentative ? », dans M. Bardin et al. (dir.), *La Démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalité*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2018, p. 99-110, DOI : [10.4000/books.dice.5942](https://doi.org/10.4000/books.dice.5942).
- 21 Prune, à Paris, PS.
- 22 J. Fretel et J. Meimon, « Chapitre 18. Les collaborateurs parlementaires : Un vivier pour les cabinets ministériels ? », dans J.-M. Eymeri-Douzans, X. Bioy et S. Mouton (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 527-552, DOI : [10.3917/scpo.eymer.2015.01.0527](https://doi.org/10.3917/scpo.eymer.2015.01.0527).
- 23 E. Harmer et R. Southern, « Digital microaggressions and everyday othering: an analysis of tweets sent to women members of Parliament in the UK », *Information, Communication & Society*, vol. 24, n° 14, 2021, p. 1998-2015, DOI : [10.1080/1369118X.2021.1962941](https://doi.org/10.1080/1369118X.2021.1962941).
- 24 Clémence, en circonscription, LFI.
- 25 À Paris, UDR.
- 26 En circonscription, EELV.
- 27 Lou, en circonscription, EELV.
- 28 Loïc, à Paris, RN.
- 29 E. Bellé et F. Faury, « Going Local, Going Mainstream? Ethnographic Study of Two French Cities Governed by the Rassemblement National », *Government & Opposition*, vol. 60, n° 1, 2025, p. 125-140, DOI : [10.1017/gov.2024.4](https://doi.org/10.1017/gov.2024.4).
- 30 Propos de Dan, entre Paris et la circonscription, RN. Il peut s'agir d'un effet d'entretien et d'une mise en scène de la proximité de son élu.
- 31 En circonscription, LFI.
- 32 À Paris, LIOT.
- 33 Fang, à Paris, UDR.
- 34 Benoît, en circonscription, RE.

- 35 En circonscription, RE.
- 36 En circonscription, LIOT.
- 37 En circonscription, PS.
- 38 En circonscription, LFI.
- 39 P. Le Lidec, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique », *op. cit.*, p. 160.
- 40 N. Duvoux, *L'Avenir confisqué. Inégalités de temps vécu, classes sociales et patrimoine*, Paris, Presses universitaires de France, 2023.
- 41 À Paris, LFI.
- 42 É. Neveu, « Peut-on faire du “crétinisme” politique un objet de science ? », dans L. Barrault-Stella, B. Gaïti et P. Lehingue (dir.), *La politique désenchantée ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2019, p. 87-102, DOI : [10.4000/books.pur.147047](https://doi.org/10.4000/books.pur.147047).
- 43 P. Bourdieu, « Intérêt et désintéressement » [cours du Collège de France à la Faculté d'anthropologie et de sociologie de l'Université Lumière Lyon 2, les 1^{er} et 8 décembre 1988], *Cahiers de recherche du Groupe de recherche sur la socialisation*, 1989 [nouvelle publication 1993], n° 7, p. 11.

RÉSUMÉS

Français

Cet article examine la gestion des interpellations citoyennes écrites (courriers, mails, messages privés et commentaires sur les réseaux sociaux) par les assistants parlementaires. À partir de cinquante-sept parcours de collaborateurs et deux ethnographies en permanences, il analyse un processus d'usure progressif : confrontés à des flux croissants d'interpellations, les assistants construisent des représentations particulières des scripteurs et s'« aseptisent » face à la détresse ordinaire. Certains vont jusqu'à abandonner toute projection dans le champ politique. L'article révèle ainsi un paradoxe : l'ouverture de l'institution produit les conditions de sa propre fermeture par mise en difficulté du travail des collaborateurs parlementaires.

English

This article examines how parliamentary assistants handle written communications from citizens (letters, emails, private messages, and comments on social media). Based on 57 parliamentary staff members' trajectories and two ethnographies conducted in constituency offices, it analyzes a process of gradual attrition: faced with a growing influx of

requests, assistants develop specific representations of the writers and become “desensitized” in the face of everyday distress. Some even abandon any projection in the political field. The article thus reveals a paradox: the opening of the institution creates the conditions for its own closure by undermining parliamentary staff's work.

INDEX

Mots-clés

Assemblée nationale, assistant parlementaire, contact, citoyen ordinaire, réseaux sociaux, professionnalisation politique, représentation, études parlementaires, sociologie du travail politique

Keywords

National Assembly, parliamentary staff, contact, ordinary citizen, social media, political professionalization, representation, parliamentary studies, sociology of political work

AUTEUR

Alice Mossuz

Doctorante contractuelle en science politique, Centre européen de sociologie et de science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Le relais des positions et revendications des groupes d'intérêts au sein du processus législatif québécois : étude du projet de loi n° 23, projet de réforme en éducation

Rafaël Leblanc-Pageau, Olivier Lemieux et Simon di Genova

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=614>

DOI : 10.35562/recp.614

Référence électronique

Rafaël Leblanc-Pageau, Olivier Lemieux et Simon di Genova, « Le relais des positions et revendications des groupes d'intérêts au sein du processus législatif québécois : étude du projet de loi n° 23, projet de réforme en éducation », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 2 | 2026, mis en ligne le 14 septembre 2026, consulté le 14 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=614>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0

Le relais des positions et revendications des groupes d'intérêts au sein du processus législatif québécois : étude du projet de loi n° 23, projet de réforme en éducation

Rafaël Leblanc-Pageau, Olivier Lemieux et Simon di Genova

PLAN

Cadre de référence

Méthodologie

Résultats

Constat 1

Constat 2

Constat 3

Discussion et conclusion

TEXTE

- 1 Pour certains, l'âge d'or du parlementarisme au Québec, c'est-à-dire l'époque où les députés détenaient une liberté de pensée et de débat, est survenu dans la première moitié du xx^e siècle¹. Les démocraties représentatives connaîtraient actuellement un affaiblissement, caractérisé par une baisse de l'exercice du droit de vote², un désintérêt des populations pour les institutions politiques³ et une dégradation des relations discursives entre les députés dans certains parlements.
- 2 À une époque de montée des extrêmes dans le discours public et d'un effondrement des médias traditionnels et du journalisme, nous nous intéressons au rôle que peut jouer le Parlement comme instance délibérative pertinente. La période de questions correspond à la séquence quotidienne des affaires courantes au cours de laquelle les députés exercent leur fonction de contrôle parlementaire sur l'action gouvernementale en interrogeant les ministres sur l'actualité. Si elle est parfois perçue au Québec comme un lieu publicisé d'impolitesses saillantes, symptomatique de la politique-spectacle⁴, le processus

législatif a le potentiel de mettre en scène une dynamique délibérative assez distincte, parce que pacifiée⁵.

- 3 Forte imitation du parlementarisme de *Westminster*, le parlementarisme au Québec prend forme autour d'un pouvoir exécutif (gouvernement) fort (en contexte majoritaire), mais techniquement dépendant de l'appui continu de son caucus⁶. Il s'agit également d'un Parlement monocaméral, constitué seulement de l'Assemblée nationale, au sein de laquelle loge une panoplie de commissions parlementaires, lesquelles ont pour mandat principal de débattre des lois article par article.
- 4 Le processus législatif, par lequel les lois sont adoptées, est constitué de cinq étapes :
 1. La présentation du projet de loi en assemblée
 2. Les consultations générales ou particulières (étape optionnelle), lors desquelles les groupes d'intérêts, les citoyens et les experts sont amenés à présenter leur point de vue sur le projet de loi à la fois par le biais d'un mémoire et d'une audience
 3. L'adoption du principe du projet de loi par l'assemblée, à l'occasion de laquelle l'ensemble des députés se prononcent sur l'opportunité de confier à une commission parlementaire le mandat de débattre du projet de loi article par article
 4. L'étude détaillée du projet de loi article par article, par les membres de la commission parlementaire assignée au projet de loi, qui se prononcent sur chacun des articles ainsi que des amendements déposés
 5. L'adoption du projet de loi par l'assemblée tel qu'amendé par la commission parlementaire
- 5 Dans le présent article, nous observons empiriquement de quelle façon le processus législatif, à travers ses différentes étapes, contribue à tendre vers un idéal de démocratie délibérative. Habermas a conceptualisé cet idéal comme un ensemble de débats entre des citoyens égaux qui, à force d'opposer ensemble différents points de vue possibles sur une question donnée, en viendraient à choisir l'option rationnelle la plus adéquate pour le bien commun, en suivant les règles de la raison⁷. Il s'agit d'un idéaltype⁸ dit régulateur⁹ : bien qu'inatteignable, il permet d'orienter les visées d'un système délibératif.

- 6 Nous œuvrons donc à observer la présence ou l'absence du débat délibératif au sein des relations discursives entre élus et groupes d'intérêts dans les instances parlementaires. Il est évidemment impossible, de nos jours, de réunir autour d'une même table l'ensemble des parties concernées par un enjeu. Le Parlement, qui réunit les élus face à un public de citoyens, semble être l'une des seules instances permettant d'observer publiquement la médiation entre les positions d'un maximum de personnes. Toutefois, de façon pratique et en vertu du système législatif québécois, il revient aux députés membres d'une commission parlementaire de voter les projets de loi. La façon dont ces derniers relaient, voire prennent en compte les points de vue des groupes d'intérêts constitue un moyen ancré dans le réel d'observer l'idéal de délibération qui nous intéresse. À cet égard, nous interrogeons de quelle façon les députés font cheminer les points de vue des groupes d'intérêts au fil du processus législatif.
- 7 L'objectif ainsi poursuivi est d'interpréter de quelle façon les opinions, les faits, les thèses, les postures et les luttes des groupes d'intérêts sont utilisés par les députés lorsqu'ils exécutent leur travail de législateur. Dans le cadre de la démocratie représentative au Québec, le gouvernement – si majoritaire – a le pouvoir de rejeter tout amendement de l'opposition. C'est pourquoi, étudier la façon dont les groupes d'intérêts sont mobilisés, plutôt que les *résultats*, semble approprié.

Cadre de référence

- 8 La capacité des assemblées délibératives à influencer la production des lois a fait le sujet de recherches dans le monde, mais peu au Québec. En France, l'étude « article par article » de projets de loi donnerait lieu en alternance à des moments de *surpolitisation* et de *sous-politisation*, ce qui permet à terme de faire adopter certains amendements¹⁰. Le système bicaméral dans des pays d'Europe facilite l'atteinte d'un consensus¹¹ et permet, entre autres, de réduire la violence des propos¹², notamment parce que certaines instances sont moins médiatisées. Les commissions parlementaires américaines sont reconnues comme le système législatif le plus puissant, en ce sens que les députés ont une importante marge de

manœuvre pour modifier les lois votées¹³, particulièrement lorsque les deux grands partis sont aux antipodes d'un point de vue idéologique¹⁴. Au Canada, Schofield et Fershau¹⁵ identifient certains critères favorisant l'influence des commissions parlementaires, dont le nombre de partis, les procédures parlementaires et les traits de personnalité des individus formant la députation.

- 9 Toutefois, la production des politiques publiques, dont les lois font partie, repose aussi sur l'action collective et peut être étudiée à l'aune de la sociologie des groupes d'intérêts. Selon certains chercheurs, les groupes d'intérêts permettent de s'approcher d'un idéal démocratique, en apportant entre les élections une contribution aux réflexions des élus sur différentes questions d'État, dont, au premier chef, les projets de loi¹⁶. Si la littérature est abondante à propos de l'implication de ceux-ci à différents moments du cycle des politiques publiques¹⁷, elle demeure davantage restreinte quant à l'espace qu'ils occupent au sein des travaux parlementaires. À notre connaissance, les travaux visant à définir et décrire l'action des groupes d'intérêts font très peu de cas des stratégies politiques qu'ils déploient dans les institutions démocratiques telles que l'Assemblée nationale.
- 10 En général, la science politique observe la façon dont les groupes d'intérêts interviennent dans le processus législatif. On sait ainsi qu'aux États-Unis, moins il y a d'employés politiques dans les équipes des représentants, plus les lobbys ont de pouvoir d'influence¹⁸. En Europe, Pedersen (2015) a montré que les consultations sur invitation font participer un plus petit nombre de groupes, mais leur influence est répartie plus équitablement entre eux. Au Québec, des études ont aussi été conduites au sujet du nombre de consultations particulières ou générales, mais surtout du nombre de groupes d'intérêts qui y comparaissent, lequel aurait augmenté considérablement depuis les années 1990¹⁹. Au Canada, la nature des questions posées aux groupes d'intérêts lors de ces instances varie notamment en fonction du parti politique du député qui les pose²⁰.
- 11 L'essentiel des entités se faisant entendre en commission parlementaire sont des groupes d'intérêts et des experts. Nous souscrivons pour la présente enquête à la définition que donne

Hudon d'un groupe d'intérêts, soit « une organisation soucieuse d'influencer des décisions publiques touchant plus ou moins immédiatement les intérêts qu'elle a vocation ou prétention à représenter²¹ ». Au regard de cette définition, les personnes qui présentent en commission parlementaire à titre d'experts sont incluses, parce qu'elles apportent aux débats une dynamique qu'il semblait pertinent d'ajouter à l'analyse.

- 12 Les études sur l'action des groupes d'intérêts n'abordent que peu leur lien direct avec les instances parlementaires ; on considère souvent leur action comme s'apparentant à celle du lobbying. Dans plusieurs écrits, l'action des groupes d'intérêts en Assemblée nationale est nommée parmi d'autres, mais n'est pas abordée, ni décrite, ni étudiée en tant que stratégie faisant partie intégrante de leur registre d'action²². Pourtant, l'étude des lois par les commissions parlementaires est le moment où les députés débattent réellement de leur contenu substantiel²³. La recherche montre aussi que « la relation du Parlement avec les groupes d'intérêts est une condition tout aussi importante de la démocratie que la représentation des opinions des citoyens²⁴ ». Il y a donc dans cette instance le potentiel d'y voir défendus les idées et points de vue des groupes d'intérêts.
- 13 Nous ambitionnons donc de joindre ces deux dimensions de la science politique que sont le parlementarisme et l'action des groupes d'intérêts, en considérant l'Assemblée nationale comme une arène de débats, voire une fenêtre des joutes délibératives auxquelles se prêtent différents acteurs politiques, dont les députés, qui ont pour rôle, en quelque sorte, de trancher.

Méthodologie

- 14 Le présent article s'appuie sur une étude de cas portant sur le processus législatif entourant un projet de loi visant le secteur de l'éducation. L'étude de cas permet d'enquêter sur « un phénomène contemporain dans son contexte réel, particulièrement lorsque les frontières entre le phénomène et le contexte ne sont pas claires²⁵ ». Cette méthode permet de répondre à deux grands types de questions : comment et pourquoi²⁶, en ayant pour objectif de « comprendre le comportement des humains dans un cadre spécifique, en interprétant leurs actions en tant que communauté ou

groupe restreint²⁷ ». Cette démarche favorise ici la prise en compte de tous les points de vue pertinents exprimés, peu importe l'acteur qui les émet ou le moment où ils sont exprimés, tout en s'attardant au contexte, qui a pu changer au cours des quelques mois lors desquels les débats ont pris place. Comme il sera démontré, cette méthode est mobilisée parce qu'une analyse en profondeur de toutes les facettes, sur le temps long, d'un exemple illustrant le processus législatif a été privilégiée pour comprendre en profondeur ses rouages²⁸. Qui plus est, l'objet à l'étude – le processus législatif au Québec – n'ayant connu jusqu'à présent que trop peu d'attention de la part des chercheurs, l'étude de cas offre l'opportunité d'en proposer une exploration à l'aide de méthodes à éprouver.

- 15 Le ministre de l'Éducation du Québec, Bernard Drainville, a déposé et présenté le 4 mai 2023 le projet de loi n° 23, loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation²⁹. Très contesté, ce projet de loi cherche à augmenter l'efficacité du réseau scolaire québécois, au prix d'une importante centralisation de la prise de décision. Il prévoit notamment l'abolition d'instances nées dans un esprit de démocratie participative comme le Conseil supérieur de l'éducation (CSE), chargé depuis 1964 de réunir des acteurs du milieu scolaire et de la société civile afin de conseiller – au moyen d'avis documentés – le ministre sur toute question relative à l'éducation ou à l'enseignement supérieur. Ce projet de loi édicte aussi la naissance d'un nouvel organisme, l'Institut national d'excellence en éducation (INEE), qui a fait controverse parmi les groupes d'intérêts. Il se voit chargé de produire des synthèses de la recherche en éducation en vue de formuler des recommandations quant aux meilleures pratiques pédagogiques et évaluatives à adopter. Pour une économie d'espace et un souci de cohérence, et afin d'être en phase avec notre problématique et notre cadre conceptuel, nous avons restreint l'étude de la *trajectoire argumentaire* de trois grands thèmes abordés par le projet de loi : l'abolition du CSE, les nouvelles dispositions concernant la formation continue du corps enseignant, et finalement la création de l'Institut national d'excellence en éducation (INEE). Le choix de ces thèmes est justifié par les importants changements qu'ils représentent pour le système d'éducation, ainsi que par les désaccords constatés dans l'espace public³⁰.

- 16 La nature des données mobilisées est multiple. Le corpus se compose des débats transcrits de l'Assemblée nationale concernant le projet de loi (débats incluant tous les députés de l'Assemblée nationale du Québec, étude détaillée en commission parlementaire, échanges des groupes d'intérêts avec le ministre et les députés pendant la commission parlementaire) et des productions médiatiques (entretiens écrits, télévisés ou radiophoniques, points de presse). Finalement, pour comprendre puis comparer les points de vue des groupes d'intérêts, les mémoires déposés en commission parlementaire à propos du projet de loi ont été intégrés au corpus. Les groupes d'intérêts mènent également des activités à l'extérieur d'instances délibératives publicisées. Or, celles-ci ne font pas l'objet de la présente étude ; nous nous intéressons uniquement ici aux discours apparents, pour observer ce qui parvient aux oreilles du public quant aux relations entre élus et groupes d'intérêts.
- 17 Pour relier la parole des groupes à celle des députés, nous avons procédé à une analyse de contenu³¹, par lequel nous avons organisé les données de façon matricielle³² (par des tableaux), où un extrait était combiné à un moment du processus législatif, à son émetteur, au thème défendu et à son point de vue général sur le thème. Cette organisation a facilité la comparaison entre les unités de sens choisis : étape du processus législatif, acteur politique, etc.
- 18 Ainsi, parce que la pertinence scientifique de la démarche s'appuie sur la trajectoire d'arguments sur l'ensemble d'un long processus délibératif (le processus législatif) qui met en scène et qui relie directement ou indirectement une quantité importante d'acteurs poursuivant chacun un agenda spécifique, l'étude de cas apparaît de mise. Qui plus est, le choix du projet de loi n'est pas anodin : nous considérons qu'il s'agit d'un cas typique des projets de loi qui font l'actualité, en ce sens qu'il génère différents points de vue dans l'espace public, par le biais d'un nombre important de parutions médiatiques et d'actes de mobilisation³³.

Résultats

- 19 Dans un autre article³⁴, nous décrivons en détail les dynamiques délibératives du processus législatif à l'Assemblée nationale québécoise, en avançant la thèse selon laquelle pendant l'étude

détaillée des projets de loi, les députés adoptent un ton dit « pacifié », c'est-à-dire une série de stratégies discursives visant à apaiser les tensions pendant les débats dès qu'elles surviennent, et ce, tout au long du processus législatif. Les résultats présentés ici contribuent à compléter ce portrait initial en observant les relations entre l'intérieur de l'arène parlementaire et son extérieur, soit la société civile.

- 20 L'observation des positions des groupes d'intérêts, en parallèle de celles défendues par les députés, mène au constat que les députés ne relaient pas fidèlement les positions des groupes d'intérêts. En effet, notre analyse mène à constater un décalage notable concernant la grande majorité des enjeux. À ce titre, trois constats s'imposent : premièrement, les députés argumentent fortement en faveur de positions ou revendications fidèles à leur ligne de parti, des positions peu ou moins défendues par les groupes d'intérêts ; deuxièmement, les députés défendent avec moins de vigueur des causes fortement défendues par les groupes d'intérêts ; troisièmement, les députés déforment, par leurs délibérations, certaines positions ou revendications des groupes d'intérêts. C'est autour de ces constats que la présentation des résultats est organisée.

Constat 1

- 21 Évidemment, les députés œuvrent à défendre certaines positions ou revendications plus que d'autres. En considérant les députés comme des médiateurs, tel que le suggère Massicotte³⁵, on pourrait s'attendre à ce que la priorisation des revendications s'appuie en bonne partie sur celles des groupes. Le débat sur l'abolition du CSE représente un exemple très évocateur. Il s'agit ici de l'élément sur lequel les députés ont probablement investi le plus d'énergie.
- 22 D'abord, selon notre analyse, il s'agit du seul élément pour lequel les deux principales députées de l'opposition ont consacré à peu près autant d'heures de débats. Le débat, réparti sur deux jours, a duré plus de trois heures, et a mobilisé quatre députées de l'opposition. Parmi les débats étudiés dans le cadre de cet article, c'est celui qui a pris le plus de temps. Certes, comme le rapporte une députée de l'opposition, Marwah Rizqy du Parti libéral du Québec (PLQ), un parti de centre-droit, 72,5 % des acteurs consultés dans le cadre du projet

de loi se sont dit en défaveur de l'abolition du CSE³⁶. Cela dit, aucun groupe d'intérêts consulté dans le cadre des travaux parlementaires n'en a fait son principal cheval de bataille, à l'exception évidente du CSE lui-même qui – par le truchement de sa présidente – adopte un ton somme toute modéré. En effet, plutôt que de s'*insurger*, de façon connotée, contre ce changement, cette dernière *explique* que le retrait du CSE conduira à la disparition de sa mission visant à offrir un regard transversal et systémique des enjeux de l'éducation et de l'enseignement supérieur. Les députés de l'opposition insistent toutefois énormément sur ce thème. Un bon exemple de cette prise de position provient de la députée de l'opposition Ruba Ghazal, du parti Québec Solidaire (QS), le parti le plus à gauche de l'Assemblée nationale québécoise, laquelle annonce qu'elle serait « prête à vivre avec tous les défauts du projet de loi n° 23 [...] si le Conseil supérieur de l'éducation était maintenu³⁷ ». Cette dernière revient sur cet élément principalement lors des remarques préliminaires et des remarques finales, ainsi que pendant l'adoption du projet de loi. Elle prétend à plusieurs reprises que le ministre souhaite abolir le CSE parce qu'il n'est pas d'accord avec les positions adoptées antérieurement par l'organisme à l'égard de la présence de l'école privée et des programmes sélectifs de l'école publique conduisant à une segmentation du système scolaire québécois, un phénomène que nie le ministre. Cette dernière fait d'ailleurs monter la tension argumentaire autour de cet enjeu, jusqu'à asséner : « M^{me} la Présidente, je m'en fous, que nos discours aillent bien, parce que, dans le système d'éducation, ça ne va pas bien³⁸ ». Soulignons que cette segmentation du système scolaire (entre le privé et le public) est au cœur de l'agenda politique de QS, lequel se fait ici le relais des positions adoptées par le groupe d'intérêts *L'École ensemble*, un groupe ayant pour mission de mettre fin à l'école québécoise dite à trois vitesses³⁹.

- 23 Marwah Rizqy, du PLQ, utilise quant à elle tout un éventail de stratégies parlementaires pour contester des éléments du projet de loi. Par exemple, elle dépose un amendement visant à annuler, en quelque sorte, l'abolition du CSE, ce qui est rejeté par le ministre. Le projet de loi prévoit la transformation du Conseil supérieur de l'éducation, voué à tout le système, en un Conseil de l'enseignement supérieur, dont la mission serait circonscrite à l'enseignement

collégial et universitaire. Marwah Rizqy propose plutôt de le remplacer par un Conseil de l'éducation et de l'enseignement supérieur, ce qui « répondrait à la volonté de la majorité écrasante des intervenants qui sont venus lors de l'audition, mais aussi des mémoires que nous avons reçus, qui souhaitent, justement, le maintien du Conseil supérieur de l'éducation ⁴⁰ ». Reconnaisant à demi-mot l'habileté de son adversaire politique, le ministre fait battre la proposition d'amendement grâce à la majorité parlementaire qu'il détient. Marwah Rizqy n'abandonne toutefois pas son combat en employant par la suite une autre stratégie – usant presque de flagornerie – faisant appel au « côté historien » du ministre, à son sens de l'État, à son respect pour l'héritage des bâtisseurs de la Révolution tranquille au Québec, une période des années 1960 ayant conduit à l'édification de l'État-providence et de laquelle est né le CSE : « alors, c'est pour ça que je fais appel à l'élu, mais aussi le côté très historien chez vous, que je connais. Vous ne pouvez pas être le ministre, dans l'histoire du Québec, qui ira enlever un legs de Paul Gérin-Lajoie ⁴¹ de 1964. Ça ne peut pas être vous. Ça pourrait être n'importe qui, mais pas vous ⁴² ». Malgré cette tentative, le ministre demeure impassible.

Constat 2

- 24 Le projet de loi n° 23 est particulièrement polémique et contient plusieurs changements reliés de près ou de loin à l'imposition d'une certaine vision de l'éducation et de son modèle de gouvernance. Ainsi, plusieurs groupes d'intérêts – mais pas tous – se sont montrés fermement opposés à l'ensemble du projet de loi, laissant ainsi peu de place à sa négociation et à sa bonification, un travail évidemment au cœur des différentes étapes du processus législatif. Notre analyse amène toutefois à constater que les députés adoptent une posture moins radicale, qu'ils défendent certains thèmes avec bien moins de vigueur que les groupes d'intérêts et qu'ils tentent autant que possible de se faire conciliants. Autrement dit, leur objectif tend davantage vers l'ajustement du projet de loi – ce qui ne surprend guère dans le contexte d'un gouvernement majoritaire – qu'un rejet complet. Toutefois, les députés de l'opposition affichent rarement une adhésion explicite aux positions du ministre ; cette adhésion se manifeste plutôt de manière plus subtile.

- 25 On observe cette dynamique chez Marwah Rizqy, à quelques reprises autour du débat portant sur la possibilité pour le ministre de désormais orienter les thèmes de la formation continue nouvellement obligatoire pour le personnel enseignant. Ce changement est celui le plus contesté par les syndicats d'enseignants, lesquels représentent l'ensemble du corps enseignant du Québec au primaire et au secondaire, soit plus de 150 000 personnes enseignantes.
- 26 Marwah Rizqy, du PLQ, qui a questionné le ministre à propos de l'ensemble des thèmes du projet de loi, ne se prête pourtant pas à ce débat-ci. Cela est d'autant plus surprenant que, pendant le débat sur l'adoption du projet de loi, elle rappelle son opposition à cette mesure, pourtant sans avoir négocié cet aspect pendant l'étape de l'étude détaillée. Nous interprétons qu'elle tenait à montrer son désaccord, en apparence, mais qu'elle n'était pas assez opposée à la proposition du ministre pour tenter de le faire changer d'idée lors de l'étape le permettant.
- 27 Il est important de mentionner que, sur ce thème, Ruba Ghazal de QS provoque quant à elle avec le ministre, un débat d'environ une heure. Or, nous verrons dans le troisième constat que la façon d'argumenter est en décalage important avec les groupes d'intérêts.
- 28 Toutefois, sur le thème de l'INEE, tant le Parti libéral que Québec Solidaire montrent des positions plus modérées que celles des groupes de la société civile. Rappelons qu'un nombre important de lettres ouvertes ont été publiées, qui émettaient un important niveau de craintes quant à l'ingérence dont l'INEE pourrait faire preuve à l'égard des travaux de recherche des universitaires et sur les méthodes d'enseignement utilisées en salle de classe⁴³. Or, les députés critiquent globalement deux éléments concernant l'INEE : d'abord, son indépendance faible par rapport à l'organisme de référence, l'Institut national d'excellence en santé et services sociaux (INESS).

De façon générale, ce que je trouve extrêmement inquiétant avec l'INEE, c'est son manque d'indépendance [...]. On n'est pas d'accord, visiblement, le ministre et moi, sur l'indépendance, puis aussi sur l'aspect idéologique. C'est-à-dire que le ministre a dit qu'il y a une résistance au changement. Ce n'est pas... Moi, ce que j'entends, ce n'est pas une résistance au changement, c'est que ça dépend de quel

changement. Le changement qu'amène le ministre a l'air d'être idéologique⁴⁴.

- 29 Ensuite, les députés évoquent principalement le fait que sa création soit couplée à l'abolition du CSE, qui lui offrait non seulement des synthèses de résultats de recherche, mais prenait aussi le pouls des acteurs concernant des enjeux d'importance en éducation, comme l'illustre la mention de Ruba Ghazal : « Par rapport à cet article sur l'Institut national d'excellence en éducation, moi, en fait, je ne sais pas trop quoi penser de ça [...], mais un des éléments qui m'inquiète le plus [...], c'est le fait d'abolir le Conseil supérieur de l'éducation⁴⁵ ».
- 30 Certes, les députés partageaient aussi le souci des groupes d'intérêts concernant le risque que l'INEE réduise les perspectives de recherche en éducation ; Ruba Ghazal a déposé un amendement à ce propos, qu'a accepté le ministre⁴⁶. Or, globalement, le ton des députés a été bien plus apaisé que celui des groupes d'intérêts, particulièrement à partir du moment de l'adoption de cet amendement.

Constat 3

- 31 Finalement, l'analyse des débats du processus législatif montre qu'en négociant ou en tentant de bonifier le projet de loi, les députés en viennent à déformer les positions ou revendications des groupes d'intérêts dont ils se font d'emblée le relais.
- 32 Toujours dans le dossier lié à la formation continue du corps enseignant, Ruba Ghazal revendique au départ le retrait complet des changements permettant au ministre d'orienter la formation continue du personnel enseignant. Toutefois, au fil des travaux, elle en vient progressivement à rechercher le compromis : « Est-ce qu'il va y avoir un plafond d'heures [...], un nombre d'heures pouvant être imposé dans le règlement ?⁴⁷ ». Il s'agit d'un décalage de principe important : en proposant ce plafond d'heures de formation dont le thème peut être imposé, Ruba Ghazal consent au principe selon lequel le ministre est en droit de s'ingérer dans la formation continue du personnel enseignant. Ainsi, la députée de QS tente stratégiquement de diminuer la portée du changement pour obtenir un gain pour les syndicats, des groupes d'intérêts pourtant près de son parti.

- 33 En parallèle, le débat sur la création de l'INEE, dans toute sa complexité, illustre ce phénomène. Ce débat s'avère très complexe à aborder pour les députés, et ce, pour différentes raisons. D'abord, la création de ce nouvel organisme est débattue depuis de nombreuses années au Québec. Le groupe de chercheurs à la source de ce changement est porteur d'une épistémologie de la recherche en éducation dite positiviste qui cherche à promouvoir certaines pratiques s'appuyant sur des « données probantes », une posture conduisant à une certaine forme de hiérarchisation du caractère probant⁴⁸ des résultats de recherche. En ce sens, la création de ce nouvel institut incarne, aux yeux des professeurs en sciences de l'éducation, une percée sans précédent de ce groupe de chercheurs et de leur épistémologie. Évidemment, cette dynamique n'est écrite nulle part dans le projet de loi. Si plusieurs groupes d'intérêts ont dénoncé cette situation en consultations particulières, le relais de cette position est très complexe pour les députés, puisqu'elle trouve difficilement son assise dans des articles du projet de loi et que, dans le discours, il subsiste un risque que l'opposition envers la création de cet organisme soit perçue comme une opposition envers la mobilisation de la recherche et de la science comme vecteur de progrès social.
- 34 Si, pour les groupes d'intérêts opposés à la création de l'INEE, la seule *solution* envisagée (ou du moins, proposée) est de ne pas mettre sur pied l'organisme, pour les députés de l'opposition, une telle avenue est peu envisageable. Ainsi, le meilleur compromis à négocier se situe du côté de la garantie de l'indépendance de l'organisme à l'égard du ministre, une indépendance à l'image du CSE – qu'il est appelé à remplacer – et de l'Institut national d'excellence en santé et services sociaux (INESSS), principale inspiration pour le rôle et la gouvernance de l'INEE. Il est aussi demandé que l'INEE se voit accorder le pouvoir de s'octroyer lui-même des mandats, plutôt que de réaliser seulement ceux confiés par le ministre. Ces deux modalités sont accordées par le ministre en étude détaillée et sont ajoutées par le biais d'amendements à la Loi sur l'INEE, un gain de l'opposition.

Discussion et conclusion

- 35 En suivant la trajectoire des principaux débats liés au projet de loi no 23, nous comptons observer de quelle façon les positions et les revendications des groupes d'intérêts sont relayées ou mobilisées par les députés lors des différentes étapes du processus législatif à l'Assemblée nationale du Québec.
- 36 Force est de constater qu'au sein de ces instances, les groupes d'intérêts ne bénéficient pas d'un réel relais structurant de leurs positions, mais plutôt d'une réutilisation de celles-ci à des fins partisans. Il faut noter que le ministre a accepté d'adopter certains amendements proposés par l'opposition, mais, tel que nous l'avons démontré dans une autre publication⁴⁹, il s'agit d'amendements symboliques, en ce sens que leur portée légale est moindre⁵⁰.
- 37 Qui plus est, le point de vue des groupes d'intérêts lors des débats concernant ces amendements n'est pas mobilisé par ces députés. Il y a donc là matière à constater que le processus législatif à l'Assemblée nationale du Québec met difficilement en scène des situations de débat délibératif, puisque les députés argumentent visiblement en fonction de leur point de vue davantage qu'afin de relayer les positions des groupes d'intérêts représentant la population civile. Les trois constats présentés en guise de résultats se résument ainsi : lors des débats les plus vifs sur les enjeux les plus polémiques pendant un processus législatif, on constate une inadéquation entre les points de vue des députés et ceux des groupes. Ces inadéquations peuvent tantôt amoindrir la qualité de l'écho faite aux points de vue des groupes d'intérêts, tantôt exagérer l'importance de leurs propos, et finalement déformer l'idée derrière leurs propos. La démonstration que nous avons faite ne se base pas formellement sur l'accumulation de plusieurs exemples, mais sur le caractère systématique du phénomène. En effet, chaque débat polémique a présenté des situations de déformation de la ligne argumentaire des groupes d'intérêts.
- 38 Quelques pistes d'explication sont avancées. Il faut d'abord distinguer la différence notable quant aux formes de débat entre l'étude détaillée – où chaque article du projet de loi, à la pièce, est sujet à débat – et tous les autres lieux d'expression de l'Assemblée nationale

du Québec. Plusieurs groupes se sont fermement exprimés contre la plupart des éléments du projet de loi, sans laisser d'espace visible à la négociation. En vertu du système parlementaire québécois, ce travail de négociation revient justement aux députés, dans le cadre de l'étude détaillée, étape du processus législatif pendant laquelle ils débattent des articles du projet de loi un à la fois. En conséquence, en négociant de bonne foi et en tentant de trouver auprès du ministre des voies de passage, les députés s'éloignent de la position des groupes. Défendant des points de vue différents, leur tentative de trouver des voies de passage corrompt parfois les positions et revendications véhiculées par les groupes d'intérêts⁵¹. Cela peut paraître trivial, mais on peut en conclure que, les groupes d'intérêts ne démontrant pas la capacité ou l'intérêt à fédérer leurs points de vue, les députés agissent comme agents catalyseurs des différentes positions et peuvent, selon leur propre agenda politique et celui de leur formation, donner suite aux positions et revendications jugées en adéquation avec leur ligne de parti. Dans cette optique, ce sont les députés qui monitorent les sujets pour lesquels ils investissent davantage d'efforts de persuasion ; ils agissent comme médiateurs, mais avec l'agentivité que leur permet leur fonction. Par les propositions d'amendement, les députés tentent de faire atterrir les demandes des groupes d'intérêts. Or, lorsqu'une revendication n'est pas en lien direct avec un article du projet de loi, il est visiblement difficile d'y parvenir. La création de l'INEE est à ce titre un excellent exemple. Plusieurs groupes craignaient que la création de cet institut réduise la diversité des approches de recherche en éducation et critiquaient ce qu'ils considéraient comme étant ses fondements idéologiques. Toutefois, l'intervention des députés, sur ce point, s'est avérée très limitée.

- 39 À l'échelle de notre étude de cas, nous constatons finalement que les députés mobilisent surtout la parole des groupes d'intérêts lorsque cela leur permet de faire progresser leurs propres argumentaires liés au projet de loi. Nous insistons ici sur le fait que ce n'est pas parce que les députés citent les groupes d'intérêts qu'ils sont *de facto* médiateurs de leurs positions. Au Québec, la dichotomie des rôles de législateur, d'un côté, et de médiateur, de l'autre, a été proposée quelques fois dans la littérature savante : le premier rôle concentre, à l'Assemblée nationale, les efforts du député sur la production des lois

et des politiques publiques tandis que le second maintient des communications et des relations entre les instances de pouvoir et la société, en rencontrant activement les représentants de cette dernière⁵². Massicotte propose qu'avec le resserrement des lignes de parti à partir des années 1960, puis l'augmentation des ressources allouées aux députés pour leur travail en circonscription, le rôle initial de législateur tende vers celui de médiateur⁵³.

- 40 Bien que notre étude de cas ne permette pas d'observer le travail en circonscription et *sur le terrain* des députés, elle permet de proposer que ceux-ci agissent comme législateurs, à l'Assemblée nationale, non pas parce qu'ils laissent une place dérisoire aux groupes, mais parce qu'ils trient ce qu'ils relaient ou non en fonction de leurs propres agendas. En d'autres mots, nous considérons que leur façon de discourir à l'Assemblée nationale du Québec n'a pas pour objectif de renforcer leurs relations avec les groupes, et donc de renforcer leur posture de médiateurs. Cela dit, une analyse des rôles des députés à l'aide d'entretiens semi-dirigés permettrait de mieux comprendre les stratégies exactes des députés lors des processus législatifs. Par ailleurs, notre étude s'appuyant sur un seul cas, il est légitime de penser que l'étude soutenue d'autres cas pourrait permettre de nuancer certains constats, voire d'en établir de nouveaux. Il serait donc nécessaire, pour renforcer nos résultats, de mener une démarche semblable sur d'autres cas.

NOTES

1 L. Massicotte, *Le Parlement du Québec de 1867 à aujourd'hui*, Presses de l'Université Laval, 2009.

2 S. J. Ferris et M.-C. Voia, « What aggregate data can tell us about voter turnout in Canada; did changes in the distribution of income matter? », *Carleton Economic Papers*, vol. 20-18, 2020, URL: <https://www.semanticscholar.org/paper/What-aggregate-data-can-tell-us-about-voter-turnout-Ferris-Voia/77f4f21a1f07eb3f7182854af509747a77fc3c20> [consulté le 15 octobre 2025].

3 M. Juan, « Aux racines de la désaffection politique. Dépolitisation, néolibéralisme et alternatives démocratiques », *Participations*, vol. 1-2, n° 26-27, 2020, p. 277-296, DOI : [10.3917/parti.026.0277](https://doi.org/10.3917/parti.026.0277).

4 M. Bédard, *La période des questions au Parlement canadien et dans d'autres assemblées législatives*, Bibliothèque du Parlement, 2011, URL : https://publications.gc.ca/collections/collection_2016/bdp-lop/bp/YM32-2-2011-88-1-eng.pdf consulté le 18 juin 2025]. Voir aussi G. Lemieux-Lefebvre, *Les formes jugées inappropriées utilisées dans le discours parlementaire lors des questions et réponses orales à l'Assemblée nationale du Québec*, thèse Université du Québec à Montréal, 2023.

5 R. Leblanc-Pageau, A. Fortier-Chouinard et O. Lemieux, « Les lois en débats : analyse de la dynamique délibérative mobilisée lors de l'étude détaillée du projet de loi n° 23 en éducation à l'Assemblée nationale du Québec », *Recherches sociographiques*, accepté.

6 Le caucus constitue l'ensemble des députés membres d'un parti politique à l'Assemblée nationale du Québec.

7 C. Viktorovitch, *Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, thèse Sciences Po Paris, 2013.

8 M. Weber, « Essais sur la théorie de la science – tome 1 » [1904], Paris, Librairie Plon, trad. J. Freund, 1965, URL : https://classiques.uqam.ca/classiques/Weber/essais_theorie_science/essais_theorie_science.html [consulté le 24 septembre 2025].

9 C. Viktorovitch, *Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, op. cit., p. 8.

10 P. Lascoumes, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, vol. 3, n° 59, 2009, p. 455-478, DOI : [10.3917/rfsp.593.0455](https://doi.org/10.3917/rfsp.593.0455).

11 J. Lecoultre, *La recherche de consensus dans les commissions législatives des deux conseils du Parlement suisse*, mémoire de maîtrise, Université de Lausanne, 2019.

12 C. Viktorovitch, « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, vol. 2, n° 14, 2010, p. 90-110, DOI : [10.3917/parl.014.0090](https://doi.org/10.3917/parl.014.0090).

13 M. Shaw, « Parliamentary committees: A global perspective », *The Journal of Legislative Studies*, 1998, vol. 4, p. 225-251, DOI : [10.1080/13572339808420547](https://doi.org/10.1080/13572339808420547).

- 14 A.-L. Beaussier, « Incivilité et bipolarisation du Congrès américain : une analyse des débats de santé entre 1965 et 2010 », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 14, 2010, p. 67-89.
- 15 J. Schofield et J. Fershou, « Committees inside Canadian Legislatures », dans L. Dobuzinskis, M. Howlett et D. Laycock (dir.), *Policy Analysis in Canada*, University of Toronto Press, 2007, p. 351-374.
- 16 C. Béland, « La participation citoyenne : un rempart de la démocratie », *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, n° 7, 2005, DOI : [10.4000/ethiquepublique.1982](https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.1982).
- 17 M. Howlett, M. Ramesh et A. Perl, *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*, Don Mills, Oxford University Press, 2009.
- 18 A. Garlick, M. Kroeger et P. Pellaton, « Legislative capacity limits interest group influence: Evidence from California's Proposition 140 », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 50, n° 1, 2025, p. 71-84, DOI : [10.1111/lsg.12478](https://doi.org/10.1111/lsg.12478) .
- 19 S. Pageau, *La société organisée devant ses élus. Portrait de l'évolution et mesures de la participation des groupes d'intérêt à l'Assemblée nationale du Québec*, mémoire de maîtrise, Université Laval, 2010.
- 20 G. F. Johnson, M. Burns et K. Porth, « A Question of Respect: A Qualitative Text Analysis of the Canadian Parliamentary Committee Hearings on The Protection of Communities and Exploited Persons Act », *Canadian Journal of Political Science*, 2017, vol. 50, n° 4, p. 921-953, DOI : [10.1017/S0008423917000294](https://doi.org/10.1017/S0008423917000294).
- 21 R. Hudon, « Groupes d'intérêt et démocratie : promesses et réalités », dans R. Pelletier et M. Tremblay (dir.), *Le Parlementarisme canadien*, 5^e édition, Québec, Presses de l'Université Laval, 2013, p. 251-300.
- 22 A. Grenier, « La fonction législative : les pouvoirs du Parlement et les rôles des députés », dans N. Michaud (dir.), *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, 2^e éd., Québec, Presses de l'Université du Québec, 2017, p. 181-223.
- 23 R. Leblanc-Pageau, A. Fortier-Chouinard et O. Lemieux, « Les lois en débats : analyse de la dynamique délibérative mobilisée lors de l'étude détaillée du projet de loi n° 23 en éducation à l'Assemblée nationale du Québec », *op. cit.*
- 24 A. Grenier, « La fonction législative : les pouvoirs du Parlement et les rôles des députés », *op. cit.*, p. 186.

- 25 R. K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, 2009, 4^e éd., Thousand Oaks, Calif., Sage Publications, p. 13.
- 26 *Ibid.*, p. 8.
- 27 A. S. Al-Adwan, « Case Study and Grounded Theory: A Happy Marriage? An Exemplary Application from Healthcare Informatics Adoption Research », *International Journal of Electronic Healthcare*, 2017, n° 9, p. 299.
- 28 Le choix de cette méthode est justifié à la fin de la présente section, en lien avec le projet de loi choisi.
- 29 Projet de loi n° 23, *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation* (2023), 43^e législature, 1^{re} session. <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-23-43-1.html> [consulté le 24 mars 2024]. Pour toute autre référence au contenu des débats sur le projet de loi n° 23, se référer à ce lien URL.
- 30 J. Bernatchez et O. Lemieux, « Analyse du mouvement social et de la dynamique de mobilisation des universitaires québécois en sciences de l'éducation opposés au projet de loi no 23 en 2023 », *Formation et profession*, 2024, n° 32, n° 3, p. 1-34.
- 31 L. Bardin, *L'analyse de contenu*, Paris, Presses Universitaires de France, 2013.
- 32 M. B. Miles et A. M. Huberman, *Analyse des données qualitatives*, trad. M. Hlady Rispal, Bruxelles, De Boeck, 2003, 2^e édition
- 33 O. Lemieux et al., « Opposition massive à la réforme Drainville, qui donne des pouvoirs sans précédent au ministre de l'Éducation », *The Conversation*, 16 novembre 2023, URL : <http://theconversation.com/opposition-massive-a-la-reforme-drainville-qui-donne-des-pouvoirs-sans-precedent-au-ministre-de-leducation-214684> [consulté le 24 mars 2024]. J. Bernatchez et O. Lemieux, « Analyse du mouvement social et de la dynamique de mobilisation des universitaires québécois en sciences de l'éducation opposés au projet de loi n° 23 en 2023 », *op. cit.*
- 34 R. Leblanc-Pageau, A. Fortier-Chouinard et O. Lemieux, « Les lois en débats : analyse de la dynamique délibérative mobilisée lors de l'étude détaillée du projet de loi n° 23 en éducation à l'Assemblée nationale du Québec », *op. cit.*
- 35 L. Massicotte, *Le Parlement du Québec de 1867 à aujourd'hui*, *op. cit.*, p. 236-237.

36 O. Lemieux et *al.*, « Opposition massive à la réforme Drainville, qui donne des pouvoirs sans précédent au ministre de l'Éducation », *op. cit.*

37 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, Commission de la culture et éducation, étude détaillée, séance du 9 novembre 2023.

38 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, Commission de la culture et éducation, étude détaillée, séance du 21 novembre 2023.

39 Mouvement École ensemble, « Le Plan », 2022, URL : <https://www.ecoleensemble.com/reseaucommun> [consulté le 8 mars 2024].

40 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, Commission de la culture et éducation, étude détaillée, séance du 21 novembre 2023.

41 Paul Gérin-Lajoie est une figure importante de la scène politique québécoise des années 1960. Il a notamment été le premier à occuper le poste de ministre de l'Éducation, ayant été lui-même à la source de la création de ce ministère. Constitutionnaliste, il a aussi joué un rôle important dans l'édification du ministère des Relations internationales du Québec, un champ de compétence en principe réservé au pouvoir fédéral. Selon la « doctrine Gérin-Lajoie », qui n'a à ce jour jamais été contestée, les provinces canadiennes pourraient développer des relations internationales en lien avec leurs champs de compétence, dont l'éducation et la culture. Pour un ministre comme Bernard Drainville, reconnu pour ses valeurs patriotes et évoluant au sein d'un parti à saveur nationaliste, il s'agit là d'un héritage important et estimé.

42 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, Commission de la culture et éducation, étude détaillée, séance du 21 novembre 2023.

43 S. Allaire et *al.*, « L'INEE, un institut de la naïveté par excellence en éducation », *Le Devoir*, 27 mai 2023, URL : <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/791837/idees-l-inee-un-institut-de-la-naivete-par-excellence-en-education> [consulté le 4 janvier 2024]. Voir aussi V. Passaro et M. Tremblay, « Comment jugerons-nous de l'excellence de l'école québécoise ? », *Le Devoir*, 26 mai 2023, URL : <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/791757/education-comment-jugerons-nous-de-l-excellence-de-l-ecole-quebe-coise> [consulté le 4 janvier 2024]. Voir enfin S. Viviers, « La priorité, améliorer les conditions de travail du personnel », *La Presse*, 12 mai 2023, URL : <https://www.lapresse.ca/debats/opinions/2023-05-12/reforme-en-education/la-priorite-ameliorer-les-conditions-de-travail-du-personnel.php> [consulté le 4 janvier 2024].

44 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, Commission de la culture et éducation, étude détaillée, séance du 31 octobre 2023.

45 *Ibid.*

46 Le nouvel article se lit comme suit : « 5. La mission de l'Institut consiste à : [...] 2o dresser et maintenir à jour une synthèse des connaissances scientifiques disponibles, au Québec et ailleurs, concernant la réussite éducative et le bien-être des élèves. Cette synthèse doit refléter la diversité des perspectives de la recherche ».

47 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, Commission de la culture et éducation, étude détaillée, séance du 29 novembre 2023.

48 *Qui constitue une preuve.*

49 R. Leblanc-Pageau, A. Fortier-Chouinard et O. Lemieux, « Les lois en débats : analyse de la dynamique délibérative mobilisée lors de l'étude détaillée du projet de loi no 23 en éducation à l'Assemblée nationale du Québec », *op. cit.*

50 Voir la note de bas de page n° 46 pour un exemple d'un amendement symbolique.

51 Une exception importante apparaît toutefois dans le récit de ce projet de loi. Alors que l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec (ACSAQ) revendique la suspension de l'application de la loi quant à la transformation des commissions scolaires anglophones en centres de services scolaires - un autre changement instauré par ce gouvernement au cours des années précédentes - jusqu'au jugement rendu par la cour sur cette question. Portée par la députée Marwah Rizqy, cette revendication est finalement acceptée par le ministre. Il faut noter que l'ACSAQ avait intenté une poursuite judiciaire contre le gouvernement à cet égard ; cela a pu influencer la position du ministre.

52 V. Lemieux, « Le législateur et le médiateur : Analyse d'une campagne électorale », *Recherches sociographiques*, n° 3, 1962, p. 331-345, URL : http://classiques.uqam.ca/contemporains/lemieux_vincent/legislateur_et_mediateur/legislateur_et_mediateur.pdf [consulté le 13 juillet 2026]. Voir aussi L. Massicotte, *Le Parlement du Québec de 1867 à aujourd'hui*, *op. cit.*, p. 236-237.

53 *Ibid.*

RÉSUMÉS

Français

À une époque où le dialogue autour de questions politiques semble de plus en plus clivant et campé, nous nous intéressons au Parlement comme lieu de publicisation des points de vue de la société civile, dans une perspective délibérative. Nous tentons d'attester empiriquement, par une étude de cas, quelle place est accordée aux groupes d'intérêts à l'Assemblée nationale du Québec (ANQ). Pour ce faire, nous avons analysé l'ensemble du processus législatif d'un projet de loi concernant l'éducation, de son dépôt à l'ANQ jusqu'aux derniers débats. Nous concluons que les députés, bien qu'ils relaient certaines positions de groupes d'intérêts, le font de façon déformée, principalement pour faire progresser leur propre agenda politique, souvent décalé de celui des groupes d'intérêts.

English

At a period when public dialogue regarding political issues appears increasingly polarized and entrenched, we turn our attention to Parliament as a place of civil society's publicization of points of view, from a deliberative perspective. Through a case study, we seek to empirically assess the place granted to interest groups within the National Assembly of Québec (NAQ). To do so, we analyzed all the legislative process of an education bill—from its introduction in the NAQ to the final debates. We conclude that although Members of the National Assembly do relay certain positions of interest groups, they do so in a distorted way, mainly to push forward their own political agendas, often different from those of interest groups.

INDEX

Mots-clés

processus législatif, délibérations parlementaires, Assemblée nationale, étude de cas, politiques éducatives, politique québécoise

Keywords

legislative process, parliamentary deliberations, National Assembly, case study, educational policies, Quebec politics

AUTEURS

Rafaël Leblanc-Pageau

Étudiant à la maîtrise, Université de Montréal

Le relais des positions et revendications des groupes d'intérêts au sein du processus législatif
québécois : étude du projet de loi no 23, projet de réforme en éducation

Olivier Lemieux

Professeur agrégé, Université Laval

Simon di Genova

Étudiant au baccalauréat, Université du Québec à Rimouski

Chronique de vie parlementaire française et étrangère

Alexis Fourmont, Sarah Geiger, Louise Thompson, Miguel Pérez-Moneo, Philippe Bachschmidt et Nicola Lupo

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=727>

DOI : 10.35562/recp.727

Référence électronique

Alexis Fourmont, Sarah Geiger, Louise Thompson, Miguel Pérez-Moneo, Philippe Bachschmidt et Nicola Lupo, « Chronique de vie parlementaire française et étrangère », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 2 | 2026, mis en ligne le 14 septembre 2026, consulté le 14 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=727>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0

Chronique de vie parlementaire française et étrangère

Alexis Fourmont, Sarah Geiger, Louise Thompson, Miguel Pérez-Moneo,
Philippe Bachschmidt et Nicola Lupo

PLAN

Allemagne

- Le droit à l'égalité de traitement des groupes parlementaires
- Le vote d'une loi constitutionnelle par le Parlement dissous
- L'obligation de convocation du nouveau Bundestag
- La protection de l'opposition parlementaire

Espagne

- Le contexte politique et institutionnel en 2025
- Les réformes du Règlement du Sénat
- Les conflits de compétences introduits par le Sénat en 2025

Royaume-Uni

- Une Chambre recomposée : fragmentation partisane et modernisation parlementaire
- La Chambre des Lords entre réforme institutionnelle et inflation des amendements
- L'activation offensive des procédures par les *backbenchers*

France

- La poursuite du regain des sanctions disciplinaires
- Un examen chaotique des textes financiers
- L'innovation du « rejet préalable positif » à l'Assemblée nationale
- La liberté des parlementaires dans l'exercice de leur mandat
- Les variations du Conseil constitutionnel sur les « cavaliers organiques »

Italie

- Le référendum abrogatif de juin 2025
- Le référendum constitutionnel de mars 2026
- La réforme du Règlement de la Chambre des députés
- Le conflit d'attributions et la protection juridictionnelle des prérogatives parlementaires
- Les élections parlementaires en séance commune

NOTES DE LA RÉDACTION

Le comité éditorial souhaite saluer et remercier chaleureusement le travail de coordination assuré par Alexis Fourmont qui a permis la réalisation de cette chronique.

TEXTE

Allemagne

Par Sarah Geiger, Universités de Hambourg et de Rostock

- 1 La pratique du droit parlementaire allemand s'articule souvent autour de l'interprétation d'un article particulier de la Loi fondamentale (LF) : l'article 38, qui détermine les principes électoraux et le statut des parlementaires en disposant que les députés du *Bundestag* sont élus au suffrage universel, direct, libre, égal et secret (§ 1, 1^{re} phrase) et qu'ils sont les représentants de l'ensemble du peuple, ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions et ne sont soumis qu'à leur conscience (§ 1, 2^{de} phrase). L'interprétation et l'application de l'article 38 LF reposent principalement sur la jurisprudence du second Sénat de la Cour constitutionnelle fédérale allemande (CCF), compétente pour les litiges qui touchent à l'équilibre institutionnel.
- 2 La première phrase du § 1 de l'article 38 LF a acquis une certaine notoriété car la Cour de Karlsruhe en déduit, d'une part, un « droit à la démocratie » (*Recht auf Demokratie*) qui confère à chaque citoyen le droit d'exiger que l'exercice de compétences des institutions de l'Union européenne soit fondé sur le transfert de compétences prévu par la Loi fondamentale, reposant ainsi sur une légitimation démocratique du peuple allemand ; et, d'autre part, que le « pouvoir d'action essentiel » – comme le pouvoir budgétaire – reste la prérogative du *Bundestag*. Cette interprétation permet à l'individu d'obtenir un contrôle *ultra vires* des institutions de l'Union par la Cour constitutionnelle fédérale, et a conduit à des arrêts connus autant que controversés, tel que l'arrêt PSPP en 2020¹.
- 3 Quant à la seconde phrase, la Cour de Karlsruhe en déduit des droits divers pour les députés et les groupes parlementaires (*Fraktionen*). Certains sont concrétisés par le Règlement du *Bundestag* (GOBT), qui forme le droit statutaire autonome dont le *Bundestag* se dote, en principe, au début de chaque législature dans le cadre de son autonomie organisationnelle².

Le droit à l'égalité de traitement des groupes parlementaires

- 4 L'étendue des droits statutaires est régulièrement réévaluée à la lumière des nouvelles réalités politiques. Ainsi, dans une décision de janvier 2026, la Cour de Karlsruhe a rejeté une requête du groupe AfD par laquelle celui-ci s'opposait à ce que l'une des deux plus grandes salles de réunion du Bundestag soit utilisée (depuis l'emménagement du Parlement dans le bâtiment du Reichstag à Berlin) par le groupe SPD³. Au sein du 21^e Bundestag, constitué après les élections anticipées de février 2025, les députés de l'AfD ont, pour la première fois, constitué le deuxième groupe parlementaire le plus important après celui de la CDU/CSU. Immédiatement après les élections, plusieurs membres du groupe AfD ont fait part, aux représentants de la presse, de leur intention de revendiquer ladite salle de réunion alors que le groupe SPD déclarait publiquement qu'il ne voulait pas « céder » la salle.
- 5 Cet échange politique animé dans les médias a donné lieu à un litige constitutionnel concret : le deuxième groupe parlementaire peut-il revendiquer la deuxième plus grande salle de réunion ? Dans le cadre d'un litige inter-organes (*Organstreitverfahren*), la Cour constitutionnelle fédérale était donc amenée à déterminer si l'article 38, § 1 LF conférait à l'AfD un tel droit. Elle y a répondu par la négative. Le statut constitutionnel des groupes parlementaires ne comprend pas le droit à une salle de réunion spécifique. Les droits statutaires garantis par la Loi fondamentale ne garantissent pas de « primes de réussite », mais assurent la possibilité de participer à la formation de la volonté au sein des organes de l'État⁴. À cette fin, chaque groupe parlementaire possède un « droit à un traitement égal », tiré d'une lecture commune des dispositions du GOBT, dont découle « un principe d'interprétation et d'application équitables et loyales » de ces mêmes dispositions. Or, l'attribution des salles en fonction de l'importance numérique des groupes parlementaires n'est pas une condition préalable à la « participation égalitaire » des groupes parlementaires « à la formation de la volonté parlementaire⁵ », seule protégée par l'égalité de traitement. Ce droit et ces principes visent, *in fine*, la garantie d'une opposition

« efficace » qui peut exercer sa fonction de contrôle de façon effective ; garantie protégée également par l'article 38 LF⁶.

Le vote d'une loi constitutionnelle par le Parlement dissous

- 6 Les élections de février 2025 ont donné lieu à une autre controverse parlementaire, impliquant également, entre autres, le groupe AfD en tant que requérant devant la Cour de Karlsruhe. Le fond concernait le vote d'un projet de loi constitutionnelle dans un domaine budgétaire délicat : l'exemption des dépenses de défense dépassant un certain seuil des règles du « frein à l'endettement » inscrit dans la Loi fondamentale et la création d'un fonds spécial de 500 milliards d'euros destiné aux investissements dans les infrastructures. Le vote d'un projet de loi constitutionnelle nécessite une majorité qualifiée de deux tiers et l'ancienne coalition entre la droite et les socialistes n'était pas sûre de trouver cette majorité, compte tenu du nouveau rapport de force résultant des élections anticipées. Après la dissolution du 20^e Bundestag par le Président de la RFA (article 68, § 1 LF) et après les élections anticipées, mais avant la constitution formelle du nouveau Bundestag (article 39, § 2 LF), la Présidente – socialiste – de l'ancienne Diète a convoqué, mi-mars 2025, les députés pour voter la loi constitutionnelle. Le problème juridique était inédit. Le Parlement, formellement dissous afin de permettre des élections législatives anticipées, pouvait-il alors être convoqué afin de voter une loi, avant que le nouveau Parlement se soit constitué ou le vote d'une telle loi – qui plus est constitutionnelle – relevait-il de la prérogative des nouveaux députés ?
- 7 Le litige inter-organes devant la Cour de Karlsruhe était mené par le groupe AfD du 20^e Bundestag ainsi que par le groupe Die Linke (gauche) en tant qu'« avant-groupe » (Vor-Fraktion) du 21^e Bundestag⁷, c'est-à-dire le regroupement préparatoire des élus d'un même courant entre l'élection fédérale et la séance constitutive du nouveau Bundestag. Statuant en mars 2025 dans une procédure en référé, la Cour constitutionnelle a laissé en suspens la question de savoir si la requête des futurs députés était recevable dès lors que ceux-ci invoquaient des droits découlant de leur statut de député. Il serait toutefois logique qu'elle l'autorise dans la mesure où

ceux-ci invoquent précisément le fait que la mesure litigieuse porterait atteinte à leurs droits statutaires à venir dès lors qu'ils seraient privés de la possibilité de les exercer.

- 8 Sur le fond, la Cour a souligné que seule la réunion du nouveau *Bundestag* – pour laquelle l'article 39, § 2 LF prévoit un délai de 30 jours – mettait fin à la législature et, partant, aux droits et obligations du précédent *Bundestag* (article 39, § 1 LF⁸). Certes, la convocation de l'ancien par sa Présidente n'empêche pas, en principe, la constitution du nouveau, qui a un « droit de se réunir » de plein droit⁹. Cet argument très formaliste prend toutefois peu en compte la réalité du droit parlementaire fortement influencé et marqué par la pratique politique, et ouvre ainsi la porte à un abus potentiel de ce type d'arguments. On peut se demander comment le nouveau *Bundestag* pourrait se constituer factuellement dans la salle plénière alors que c'est l'ancien Parlement qui a été convoqué par sa Présidente. Cela semble non seulement impossible d'un point de vue logistique, mais également du point de vue de la formation d'une volonté manifeste du nouveau *Bundestag* (de se réunir).

L'obligation de convocation du nouveau Bundestag

- 9 La Cour constitutionnelle fédérale ne s'est pas prononcée « de manière définitive » sur les éventuelles obligations constitutionnelles de la Présidente de l'assemblée envers le nouveau *Bundestag* lorsqu'elle convoque l'ancien¹⁰. Pour la Cour, même à supposer qu'il existe une obligation de donner la priorité à la constitution du nouveau *Bundestag*, la Présidente ne l'aurait pas violée : une obligation de convoquer le nouveau *Bundestag* avant l'expiration du délai de 30 jours suivant l'élection présupposerait que le nouveau *Bundestag* eût manifesté sa volonté de se réunir et se mît d'accord sur une date à cet effet. Cela n'était pas le cas, en l'espèce.
- 10 Or, la majorité relative des groupes CDU/CSU et SPD qui a conduit à ce que l'ancien *Bundestag* soit convoqué, empêchait *de facto* la manifestation de la volonté du nouveau *Bundestag* et la détermination d'une date pour se réunir. Ainsi, une majorité parlementaire peut bloquer, dans le délai constitutionnel de 30 jours, la réunion du nouveau *Bundestag* afin de voter des lois qui ne trouveraient plus de

majorité au sein du Parlement nouvellement élu. À la lumière de ces éléments, il serait plus convaincant d'affirmer une obligation constitutionnelle du Président de l'assemblée de convoquer le nouveau Bundestag *dès que possible*, soit dès les résultats officiels des élections¹¹.

La protection de l'opposition parlementaire

- 11 Dans le cadre du même litige¹², la Cour de Karlsruhe a rejeté l'argument des (futurs) députés, selon lequel leur droit « à une consultation et à une prise de décision en connaissance de cause » dans le processus législatif avant le vote de la loi – reconnu en 2023 comme découlant de l'article 38, § 1 LF¹³ – aurait été violé. Ce droit statutaire vise à assurer un temps suffisant pour les députés de l'opposition avant le vote d'un projet de loi. L'étendue d'un tel droit, d'importance sur le processus législatif dont la Loi fondamentale ne précise que vaguement le déroulement, reste floue. La Cour constitutionnelle aura bientôt à se prononcer sur cette question dans le cadre d'une procédure principale concernant la loi sur l'énergie dans les bâtiments, votée par l'ancien Bundestag¹⁴. Reste à observer quelle est la voie qu'elle choisira dans l'équilibre entre la protection de l'opposition contre l'abus du pouvoir, garantie par des critères constitutionnels, et la nécessaire retenue juridictionnelle vis-à-vis du processus politique.

Espagne

Par Miguel Pérez-Moneo, Université de Barcelone

- 12 Malgré la position structurellement déséquilibrée qui caractérise le parlementarisme espagnol depuis 1978, l'année 2025 – et plus largement l'ensemble de la XV^e législature – se distingue par une activité institutionnelle particulièrement intense du Sénat, visant à compenser les limites inhérentes à ce modèle constitutionnel. Cette chronique analyse les principaux instruments juridiques et institutionnels mobilisés à cette fin.

Le contexte politique et institutionnel en 2025

- 13 Depuis 2023, l'Espagne traverse une situation institutionnelle atypique qui ne se réduit pas à l'existence d'un gouvernement de coalition en minorité parlementaire. Si, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1978, plusieurs périodes de divergence entre les majorités du Congrès des députés et du Sénat ont pu être observées, la configuration issue des élections de 2023 présente une singularité notable : une majorité absolue du Partido Popular (PP) à la Chambre haute coexiste avec une majorité gouvernementale instable au Congrès, où plusieurs coalitions alternatives peuvent se former selon les initiatives législatives examinées. Par ailleurs, les partis composant le gouvernement – le PSOE et la coalition Sumar – conservent le contrôle du Bureau du Congrès des députés, à l'issue des négociations postélectorales.
- 14 Dans ce contexte, le Sénat – conçu constitutionnellement comme une chambre de « seconde lecture » – a souhaité renforcer ses instruments de contrôle parlementaire et affirmer son rôle institutionnel face au Congrès et au gouvernement. Pour ce faire, il a principalement mobilisé deux types de mécanismes juridiques : d'une part, la réforme de son Règlement ; d'autre part, le recours récurrent au conflit de compétences devant le Tribunal constitutionnel.

Les réformes du Règlement du Sénat

- 15 Depuis le début de la XV^e législature en 2023, cinq réformes du Règlement du Sénat ont été adoptées. Deux d'entre elles revêtaient un caractère essentiellement technique, portant sur l'adaptation de l'organisation interne de la Chambre à la composition du gouvernement et sur la réglementation de la Conférence des présidents. Ces réformes ont été adoptées sans opposition, un élément qui mérite d'être souligné.
- 16 Trois autres réformes présentent en revanche une portée substantielle plus marquée, en ce qu'elles affectent directement les relations entre le Sénat, le Congrès des députés et le gouvernement. Elles s'inscrivent dans une logique d'affirmation du groupe majoritaire

au Sénat en tant qu'opposition institutionnelle à la majorité politique ayant investi le gouvernement. Adoptées avec le vote contraire – ou l'abstention – d'une partie significative de la Chambre, ces réformes ont toutes fait l'objet de recours en inconstitutionnalité, dont le Tribunal constitutionnel a partiellement connu en 2025. Il s'agit des réformes du 18 novembre 2023, du 25 juin 2025 et du 14 novembre 2025¹⁵.

- 17 Les promoteurs de ces réformes soutenaient qu'elles visaient à améliorer la qualité de l'intervention du Sénat dans la procédure législative, en garantissant le temps nécessaire à une analyse juridique et technique rigoureuse. Dans cette perspective, il s'agissait de rééquilibrer la position du Sénat par rapport au Congrès. D'une part, de nouvelles compétences étaient confiées au Bureau du Sénat afin de vérifier la pertinence du recours à la procédure d'urgence. D'autre part, un nouveau cas de veto parlementaire était introduit, fondé sur le rejet d'un texte par le Plénum à la majorité absolue, aux fins de l'article 90.2 de la Constitution. Enfin, un mécanisme permettant la saisine du Tribunal constitutionnel en cas de retard injustifié du Congrès dans l'examen des propositions de loi adoptées par le Sénat était prévu.
- 18 S'agissant des relations avec le gouvernement, les modifications visaient à renforcer les mécanismes de contrôle parlementaire, afin d'éviter, selon leurs auteurs, la marginalisation institutionnelle du Sénat. Ont ainsi été instaurées l'obligation pour le président du gouvernement de répondre aux questions en séance plénière, ainsi que la réglementation de ses comparutions devant la Chambre haute. Les procédures individuelles de contrôle, telles que le droit d'accès à l'information ou le traitement des questions écrites, ont également été simplifiées.
- 19 Par ailleurs, la dernière réforme de 2025 vise également à améliorer l'efficacité et la clarté des règles régissant la Chambre haute. Ainsi, elle a modifié certaines dispositions relatives au statut des élus. De même, elle a porté sur des questions relatives au fonctionnement des organes de gouvernement de la Chambre. Enfin, des débats spécifiques sont prévus pour discuter des rapports présentés tant par le Consejo General del Poder Judicial que par le Defensor del Pueblo.

- 20 Les groupes parlementaires qui rejettent les réformes affirment que le PP s'est appuyé sur sa majorité absolue à la Chambre pour mener à bien son programme d'opposition au gouvernement, en instrumentalisant l'autonomie réglementaire à cette fin. Ils estiment qu'une partie des réformes, en 2023, visait à retarder l'examen de la loi d'amnistie (relative à la Catalogne). Mais ils soulignent surtout qu'une règle régissant un processus politique aussi important que le Règlement de l'assemblée doit être adoptée avec un consensus minimal et non par la contrainte de la majorité absolue. Ils critiquent également le fait que, par le biais de la réforme du Règlement de la Chambre, la majorité du Sénat tente de s'appropriier la compétence de décider ou de contrôler le traitement en urgence des procédures législatives. Quant à la nouvelle hypothèse de veto, le « veto présumé » est rejeté car il contredit directement l'article 90 de la Constitution, tout comme la délimitation stricte effectuée par le Tribunal constitutionnel des cas de divergence entre les deux chambres législatives.
- 21 Le Tribunal constitutionnel espagnol a eu l'occasion de se prononcer sur la première de ces réformes du Règlement du Sénat en 2025¹⁶. Plus précisément, cinquante sénateurs du groupe parlementaire socialiste ont contesté, par la voie d'un recours en inconstitutionnalité, la réforme de novembre 2023 qui attribuait au Bureau du Sénat la compétence de décider de l'application de la procédure d'urgence aux propositions de loi. En d'autres termes, cette réforme dissociait le Sénat de la procédure convenue par le Congrès dans le but de lui conférer une autonomie dans la procédure législative.
- 22 Le Tribunal constitutionnel a déclaré inconstitutionnel et nul le § 2 de l'article 133 du Règlement du Sénat. Il s'est fondé pour cela sur la configuration constitutionnelle du système parlementaire espagnol, qualifié de « bicaméralisme imparfait notoire¹⁷ ». Cela conduit à considérer le Sénat comme une chambre de deuxième lecture et, par conséquent, subordonnée à l'action du Congrès des députés : non seulement au début (le Sénat n'intervient qu'après l'examen au Congrès) ou à la fin de la procédure législative (le Congrès peut lever le veto du Sénat et rejeter les amendements approuvés par celui-ci) mais aussi dans le choix de celle-ci quelle que soit l'origine de l'initiative. Le Tribunal trace donc une limite quant au rôle du

Sénat : son autonomie parlementaire ne peut être utilisée pour redéfinir le positionnement qui est le sien et qui est fixé par la Constitution.

Les conflits de compétences introduits par le Sénat en 2025

- 23 Parmi les compétences du Tribunal constitutionnel, la loi organique, qui lui est relative (LOTG), inclut les conflits entre les organes constitutionnels de l'État. L'objet de cette procédure est de « préserver le champ des attributions de l'un des organes constitutionnels mentionnés à l'article 59.3 de la LOTG face à la décision d'un autre¹⁸ », que ce soit en raison d'un empiètement sur les compétences ou d'une omission qui entrave l'exercice de ses propres compétences.
- 24 Au cours de la XV^e législature, le Sénat a recouru à plusieurs reprises – jusqu'à dix fois – à la procédure de conflit de compétences pour tenter de faire face à ce que l'assemblée plénière considère comme une stratégie de « blocage et de mépris » de la part du gouvernement et du Congrès des députés¹⁹. En effet, l'un des aspects sur lesquels a porté la dernière réforme du Règlement du Sénat de 2025 était la possibilité pour la Chambre de soulever un conflit de compétences face à un retard prétendument injustifié du Congrès dans le traitement des initiatives du Sénat. Il faut souligner que le gouvernement et le Bureau du Congrès paralysent les initiatives sénatoriales en tirant parti des pouvoirs que leur confère l'ordre juridique, tels que le veto budgétaire dans le cas du gouvernement et les prolongations successives du délai de dépôt des amendements dans le cas du Bureau du Congrès.
- 25 Parmi les litiges soulevés, le Sénat a notamment contesté une rectification d'erreurs dans la publication d'une norme juridique approuvée par les Cortes Generales²⁰ ou la capacité du gouvernement à opposer son veto parlementaire aux amendements du Sénat et celle du Congrès à traiter les amendements du Sénat²¹. À cet égard, le Tribunal constitutionnel a statué en 2025 sur un conflit soulevé par le gouvernement contre le Sénat²². Le gouvernement a opposé son veto à un projet de loi visant à abroger les droits de donation et de succession. Il tentait une interprétation créative du

veto, en faisant valoir qu'il fallait tenir compte des objectifs pluriannuels de stabilité budgétaire et que, de plus, même si l'entrée en vigueur de la norme était reportée à l'année suivante, la publication de la proposition législative avait des effets économiques sur le budget en vigueur, car les citoyens adapteraient leurs décisions économiques et réduiraient les recettes fiscales. Le Tribunal n'a pas donné raison au gouvernement en insistant sur le fait que le pouvoir de veto prévu à l'article 134.6 de la Constitution espagnole doit exclusivement se référer au budget en vigueur au moment de la présentation de l'initiative et doit avoir une incidence réelle et effective sur le budget.

- 26 En ce qui concerne les recours introduits par le Sénat, trois d'entre eux présentent un intérêt particulier.
- 27 Le premier porte sur la réforme réglementaire du Sénat relative à la définition du veto²³ : le Sénat a rejeté le texte de la loi sur les casiers judiciaires à la majorité absolue. Son président l'a présenté comme un veto, estimant que le rejet avait été obtenu à la même majorité que celle exigée par l'article 90.2 de la Constitution espagnole pour opposer un veto. Cependant, le Bureau du Congrès a rejeté cette qualification au motif qu'aucun veto n'avait été formellement adopté et a directement transmis la loi au *Boletín Oficial* (c'est-à-dire sans surmonter un éventuel veto sénatorial). Le Sénat estime qu'il dispose d'un pouvoir exclusif pour adopter et proclamer ses propres accords et résultats de vote par l'intermédiaire de son président, et considère comme une ingérence dans ses compétences le fait que le Bureau du Congrès réinterprète ce qui, selon lui, constitue – ou non – un veto pour le Sénat.
- 28 Le deuxième, qui remet en cause la décision du Bureau du Congrès des députés de prolonger les délais de dépôt des amendements des lois transmises par la Chambre haute, est particulièrement frappant et accentue les tensions existantes entre les deux assemblées²⁴. Le Sénat dénonce le fait que 36 propositions de loi approuvées et transmises au Congrès pour y être examinées ont été bloquées par pas moins de 71 prolongations successives du délai de dépôt des amendements. Il est ainsi avancé que l'utilisation par le Bureau du Congrès de ses pouvoirs d'organisation de la procédure législative

vide de son contenu l'initiative législative du Sénat, ce qui revient à un veto déguisé.

- 29 Un autre conflit important – et qui se justifie pour éviter que l'inaction du gouvernement ne vide les Cortes Generales de leurs compétences – est celui qui a été soulevé à propos du fait que le gouvernement n'a pas transmis au Parlement le budget général de l'État pour 2026²⁵. L'argument du Sénat est que cela compromet la capacité d'examiner, d'amender et d'approuver les comptes publics et ne permet pas non plus de débattre et de voter les objectifs de stabilité budgétaire. Il conviendra de suivre avec attention la décision que rendra le Tribunal constitutionnel à cet égard.
- 30 Cet ensemble de conflits illustre l'extension de la logique contentieuse à la gestion du calendrier parlementaire et à l'exercice du droit de veto gouvernemental, confiant au Tribunal constitutionnel le rôle d'arbitre de la loyauté institutionnelle et lui attribuant une fonction de contrôle de l'intégrité des procédures parlementaires. Cette possibilité de contrôler la régularité de la procédure législative, parallèlement au contrôle de constitutionnalité, est intéressante.

*

- 31 La tension politique et la polarisation en Espagne se sont nettement intensifiées au cours de l'année 2025. La coexistence de majorités divergentes entre les deux Chambres a provoqué des frictions institutionnelles, marquées par un usage intensif des marges procédurales et des mécanismes juridiques disponibles. Face à un modèle constitutionnel conçu pour un fonctionnement relativement pacifié, les limites de l'autonomie réglementaire et de la juridictionnalisation de la vie parlementaire ont été explorées.
- 32 Cette dynamique a placé le Tribunal constitutionnel en position de pivot de l'équilibre institutionnel, situant un organe de contrôle juridictionnel au centre d'un conflit politique interpartisan. Il ne s'agit pas uniquement d'un problème de conception institutionnelle, mais du résultat de l'activation répétée de mécanismes exceptionnels et de l'exploitation maximale des prérogatives parlementaires.

- 33 Dans une perspective comparée, le cas espagnol constitue ainsi un terrain d'observation particulièrement éclairant des risques qu'implique l'usage intensif d'instruments conçus pour des situations extraordinaires comme techniques ordinaires d'opposition parlementaire au sein d'un bicamérisme asymétrique. Il soulève également des interrogations quant à la résilience des modèles de bicamérisme asymétrique lorsqu'une logique de concurrence politique prend le pas sur celle de la loyauté institutionnelle.

Royaume-Uni

Par Louise Thompson, Université de Manchester

- 34 La session 2024-2026 du Parlement du Royaume-Uni a été marquée par plusieurs records parlementaires dans trois domaines notables. Le premier tient à l'évolution de sa composition, le deuxième aux propositions de réforme parlementaire et le troisième à certains textes législatifs controversés qui ont suscité un très grand nombre d'amendements de la part des parlementaires.

Une Chambre recomposée : fragmentation partisane et modernisation parlementaire

- 35 La composition du Parlement élu en 2024 était en soi inhabituelle. Elle a battu des records à deux égards : d'une part, par la taille de l'Opposition officielle, qui, avec 121 députés, constituait la plus petite de l'histoire politique contemporaine ; d'autre part, par le renouvellement des députés, qui a atteint un niveau sans précédent (52 % de la Chambre). Depuis lors, deux autres évolutions sont intervenues. À la Chambre des Communes, un nouveau groupe a été créé (Your Party), le nombre de députés indépendants est passé de six à treize, et Reform UK a perdu la moitié de ses députés d'origine tout en doublant presque simultanément de taille, le tout en l'espace de dix-huit mois (deux de ses députés initiaux ont perdu l'investiture du parti, quatre députés conservateurs ont fait défection pour rejoindre Reform UK et le parti a remporté un siège supplémentaire lors d'une élection partielle en mai 2025). Cela a suscité des difficultés quant à la répartition des droits des partis à la Chambre, notamment

une demande des députés indépendants tendant à former un « groupe technique », qui serait reconnu par le *speaker* et renforcerait leur participation aux commissions et aux débats, ainsi que des demandes du leader de Reform UK, Nigel Farage, afin d'obtenir, pour sa formation, une participation de droit lors des questions orales, en particulier celles adressées au Premier ministre. La demande des députés indépendants a été examinée par le Procedure Committee (PC), qui l'a rejetée : celui-ci a estimé qu'un *technical grouping* (regroupement technique) n'a aucun statut en droit britannique, contrairement à un parti enregistré, et qu'il ne supporte pas non plus les obligations de transparence et de contrôle financier imposées aux partis par l'Electoral Commission. Le PC a donc jugé qu'il serait prématuré de lui accorder les mêmes avantages procéduraux qu'à un groupe de plein exercice, ajoutant qu'une telle reconnaissance fragmenterait le temps de parole et les droits déjà limités des petits partis, tout en soulevant des difficultés pratiques pour la désignation en commission et la représentation du groupe. Le PC a aussi invité le gouvernement à organiser un débat sur les droits des partis politiques, mais celui-ci s'y est refusé²⁶.

- 36 La présence d'un si grand nombre de nouveaux députés à la Chambre a également nourri de nouveaux appels en faveur de réformes procédurales et culturelles. La création d'un nouveau Modernisation Committee (MC) pourrait constituer un vecteur pour ces réformes. Premier comité de ce type à fonctionner depuis plus de dix ans, le MC s'est donné pour mission d'examiner les réformes des pratiques parlementaires ; il faut toutefois noter que ce comité ne comprend que des députés issus des trois plus grands partis. L'absence de représentation des dix autres partis politiques n'est pas restée sans contestation²⁷. À ce jour, le comité a consacré ses travaux à des recommandations relatives à l'accessibilité au sein de la Chambre, dans un rapport majeur préconisant des modifications des bâtiments, des procédures et de la culture institutionnelle afin d'améliorer cette accessibilité pour les députés, le personnel et les visiteurs du domaine parlementaire²⁸. Fait notable, le rapport a été imprimé dans son format habituel parallèlement à des versions accessibles (gros caractères, braille, langue des signes britannique, version « facile à lire » et fichier audio), conformément à l'une de ses recommandations préconisant la publication d'un plus grand nombre de documents

parlementaires sous ces formes. Le comité examine désormais l'usage du temps parlementaire ainsi que la répartition entre les différents types de débats de l'opposition et des *backbenchers*.

La Chambre des Lords entre réforme institutionnelle et inflation des amendements

- 37 D'autres changements dans la composition du Parlement britannique sont attendus à mesure que le Hereditary Peers Bill approche de son terme. Ce texte supprime les derniers liens entre la pairie héréditaire et l'appartenance à la Chambre des Lords, entraînant ainsi la disparition des 84 pairs héréditaires. Ce bref projet de loi, de deux pages seulement, a néanmoins donné lieu à plus de 100 amendements émanant des Lords, qui ont cherché à maintenir les sièges des pairs héréditaires actuellement en fonction. Un nouveau comité spécial de la Chambre sur la retraite et la participation (*Lords select committee on retirement and participation*) a ouvert, en janvier 2026, une enquête sur l'éventuelle instauration d'âges obligatoires de départ à la retraite et d'exigences de participation pour les membres de la Chambre des Lords. Il doit rendre son rapport d'ici à juillet 2026.
- 38 Le Hereditary Peers Bill n'est pas le seul texte du gouvernement à avoir suscité, à la Chambre haute, un nombre controversé d'amendements. Le Terminally Ill Adults (End of Life) Bill a reçu plus de 1 000 amendements de la part des pairs au stade de l'examen en commission, alors même qu'il s'agit là encore d'un texte relativement bref. Présenté par la députée travailliste Kim Leadbeater, sélectionnée lors du tirage au sort des propositions de loi d'initiative parlementaire en septembre 2024²⁹, ce texte permettrait d'apporter une assistance à des adultes en phase terminale afin qu'ils mettent fin à leur propre vie. Une recherche menée par la Hansard Society a montré que ce texte avait fait l'objet, par page, de quatre fois plus d'amendements que le texte classé juste derrière lui au cours de cette session. En réalité, seuls sept textes depuis 2005 avaient fait l'objet de plus d'amendements³⁰. Il est probable que ce nombre augmente encore.

L'activation offensive des procédures par les *backbenchers*

- 39 Par ailleurs, la session 2024-2026 s'est distinguée par le recours soutenu et constant aux « questions urgentes » par les députés de l'arrière-ban pour contraindre les ministres à venir s'expliquer devant la Chambre. Plus de 180 questions urgentes ont été accordées par le *speaker* entre juillet 2024 et février 2026³¹. Deux évolutions procédurales intéressantes doivent également être relevées.
- 40 D'abord, le 9 décembre 2025, la *deputy speaker* a utilisé sa voix prépondérante sur une motion relevant de la procédure dite de la *Ten Minute Rule*, présentée par un député libéral-démocrate (Dr. Al Pinkerton), qui sollicitait l'autorisation de déposer un texte « imposant au Secretary of State l'obligation d'entrer en négociation avec l'Union européenne afin de conclure une union douanière³² ». La Chambre s'est divisée et le vote s'est soldé par une égalité parfaite, 100 voix contre 100. Caroline Nokes a alors exercé sa voix prépondérante en faveur des Ayes, conformément au précédent, « pour permettre un débat ultérieur³³ ». C'était la première fois que ce mécanisme était utilisé depuis avril 2019.
- 41 Ensuite, le 24 février 2026, la députée libérale-démocrate Munira Wilson a provoqué un vote sur une motion visant à avancer un texte destiné à prendre d'urgence des mesures relatives aux réseaux sociaux et à inscrire à l'ordre du jour du 9 mars la deuxième lecture de ce texte. Bien que la motion fût elle-même recevable, les députés ont été déconcertés par cet usage de la procédure par le groupe et s'y sont opposés au motif qu'on leur demandait d'accepter de débattre d'un texte qui n'avait pas encore été rédigé. Un député a observé :

Je n'ai jamais, en sept ans passés dans cette Chambre, été confronté à une situation dans laquelle une motion fixe le calendrier [...] y compris le déroulement des débats, les questions à mettre aux voix [...] et l'examen d'amendements de la Chambre des Lords [...] pour un texte que cette Chambre n'a pas vu³⁴.

- 42 En définitive, la motion a été massivement rejetée (69 contre 279).

- 43 Ces deux exemples montrent toutefois comment les *backbenchers* utilisent de plus en plus les procédures formelles en séance pour contraindre le gouvernement à engager une action législative.

France

Par Philippe Bachschmidt, Conseil d'État et Aix-Marseille Université

- 44 L'année 2025, comme l'année 2024 à la suite de la dissolution, a été marquée par les effets de l'absence de majorité à l'Assemblée nationale, ses conséquences parfois imprévisibles sur les débats et les votes des députés ainsi que sur la place du Sénat dans le processus législatif, conduisant à des configurations procédurales inhabituelles, voire inédites, notamment pour l'examen du projet de loi de finances.
- 45 L'année 2025 a aussi été marquée, le 8 septembre, lors de la seconde session extraordinaire de 2024-2025, convoquée à cette seule fin, par le rejet – attendu – d'une déclaration de politique générale par l'Assemblée nationale, pour la première fois sous la V^e République, entraînant, en application de l'article 50 de la Constitution, la démission du gouvernement Bayrou.
- 46 Sont à mentionner deux modestes réformes du Règlement de l'Assemblée nationale (RAN), par les résolutions des 12 mars et 4 juin ³⁵, ainsi qu'une réforme plus substantielle du Règlement du Sénat (RS), par une résolution du 8 avril ³⁶. Le Sénat a voulu, si un sénateur quitte son groupe, que ce dernier reste « propriétaire » des postes qui lui ont été attribués dans les commissions ou au bureau. Il a aussi notamment procédé à un nouveau toilettage de son règlement, après celui, d'ampleur, effectué par la résolution du 18 juin 2019, et codifié plusieurs règles coutumières, pour les conforter.
- 47 Dans ce contexte, la conférence des présidents de l'Assemblée nationale a pu décider, en juin, d'appliquer le temps législatif programmé à l'examen de la proposition de loi relative à la programmation énergétique, pour la première fois depuis décembre 2022 (projet de loi relatif aux énergies renouvelables). On peut aussi relever l'expérimentation par le Sénat, les 19 mars et 14 mai, d'un « espace transpartisan », dont l'ordre du jour est constitué par des textes soutenus par au moins six présidents de

groupe, inspiré de la pratique de « l'ordre du jour transpartisan » mis en œuvre depuis 2022 à l'Assemblée nationale.

La poursuite du regain des sanctions disciplinaires

- 48 Contrepartie des immunités parlementaires, le régime disciplinaire, un peu différent entre les deux assemblées, comporte quatre sanctions, assorties pour certaines de conséquences financières et pouvant être prononcées, selon le cas et le motif, par le président, le bureau ou l'assemblée elle-même : le rappel à l'ordre, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, la censure et la censure avec exclusion temporaire.
- 49 On constate depuis plusieurs années un regain des sanctions disciplinaires à l'Assemblée nationale, à base de rappels à l'ordre, avec ou sans inscription au procès-verbal, pour des faits de violence ou de comportement perturbateur dans l'hémicycle : plusieurs par an depuis 2007, encore plus depuis 2017, avec une explosion depuis 2022³⁷. Cette pratique correspond à une volonté constante des présidents successifs de l'Assemblée nationale depuis 2007. Toutefois, la censure avec exclusion temporaire reste rare : la première depuis 1958 a été prononcée en 2011 et la deuxième en 2022.
- 50 L'année 2025 se situe dans la continuité. Ainsi, par exemple, le 6 février, le président de séance a prononcé un rappel à l'ordre à l'encontre du rapporteur de la proposition de loi relative à l'accès à la nationalité française à Mayotte, en raison de ses propos.
- 51 Au Sénat, seuls des rappels à l'ordre, avec ou sans inscription au procès-verbal, ont été prononcés depuis 1958, à cinq reprises seulement, à l'encontre de six sénateurs, la dernière en 1997. La pratique des deux assemblées illustre une différence de climat dans les débats, en particulier dans l'hémicycle. On relève toutefois, le 25 mars 2025, un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal à l'encontre d'un sénateur des Bouches-du-Rhône, en raison de propos injurieux en séance.
- 52 En outre, l'année 2025 a été marquée par l'émergence des sanctions disciplinaires prononcées pour des manquements déontologiques, suivant une procédure faisant intervenir l'organe chargé de la

déontologie pour apprécier le manquement, dans la suite du renforcement progressif des obligations déontologiques des parlementaires depuis une quinzaine d'années. Au cours des années précédentes, si les bureaux des deux assemblées avaient déjà été saisis de tels manquements, aucune sanction n'avait été prononcée.

- 53 Ainsi, le 7 mai, l'Assemblée nationale a voté la censure avec exclusion temporaire de deux députés, en raison d'un mauvais usage des frais de mandat, et le bureau du Sénat a prononcé, les 30 octobre et 18 décembre, un rappel à l'ordre, rendu public, en raison d'un manquement au principe de dignité, concernant une sénatrice d'outre-mer et un président de commission.

Un examen chaotique des textes financiers

- 54 Le budget pour 2025 a été adopté par le Parlement après le début de l'exercice 2025, une première sous la V^e République (hormis le précédent de 1980, en raison de la censure de la loi de finances par la décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979), alors qu'avaient été mises en place en 1958 des règles destinées à prévenir une telle situation, jusque-là fréquente, avec un strict calendrier d'examen du projet de loi de finances.
- 55 Au terme d'un processus chaotique, le projet de loi de finances pour 2025 a été définitivement adopté le 6 février, par vote du texte de la commission mixte paritaire par le Sénat, après engagement de la responsabilité du gouvernement sur ce texte, le 3 février, devant l'Assemblée nationale. Si la commission mixte paritaire a été conclusive, pour la première fois depuis 2010 sur le projet de loi de finances, le texte a connu quelques péripéties.
- 56 En raison de la démission du gouvernement Attal et des délais de composition du gouvernement Barnier, le texte a été déposé le 10 octobre 2024 et non, comme le prévoit l'article 39 de la LOLF, le premier mardi d'octobre, ce que le Conseil constitutionnel a admis, au nom des exigences de continuité de la vie nationale, « compte tenu des circonstances exceptionnelles ayant conduit à la formation tardive du Gouvernement », ce retard n'ayant pas porté une « atteinte

substantielle aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire³⁸ ».

- 57 En première lecture, après des débats très lents, l'Assemblée nationale a rejeté la première partie du projet de loi de finances, celui-ci ayant été considéré comme rejeté dans son ensemble, en application de l'article 119 RAN. Puis l'examen en première lecture par le Sénat a été interrompu par la démission du gouvernement Barnier, à la suite de l'adoption d'une motion de censure, pour la seconde fois sous la V^e République, le 4 décembre 2024. Cet examen n'a pu reprendre, après la formation du gouvernement Bayrou, qu'à la mi-janvier, dans un nouveau contexte conduisant à la réussite de la commission mixte paritaire.
- 58 En raison de l'impossibilité d'adopter le projet de loi de finances avant le 1^{er} janvier, un projet de loi spéciale, prévue par l'article 45 de la LOLF, autorisant en particulier à continuer de percevoir les impôts existants³⁹, pour assurer la continuité de l'État, a été présenté par le gouvernement démissionnaire le 11 décembre 2024, adopté par l'Assemblée nationale le 16 décembre, puis voté conforme par le Sénat le 18 décembre, sans saisine du Conseil constitutionnel, un décret ayant ensuite été pris, comme le prescrit l'article 45 de la LOLF, pour ouvrir les crédits à hauteur des services votés.
- 59 À son tour, le projet de loi de finances pour 2026 a connu des vicissitudes comparables : il a été déposé en retard, le 14 octobre, ce que le Conseil constitutionnel a admis⁴⁰, puis il a été considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, en raison du rejet de la première partie, le 21 novembre, après là encore des débats ralentis par l'obstruction. En revanche, l'échec de la commission mixte paritaire, le 19 décembre, a conduit à une nouvelle lecture dans chaque assemblée en janvier 2026, suivie par un 49.3, le 2 février 2026, au stade du « dernier mot » de l'Assemblée nationale. Comme l'année précédente, celle-ci a dû être saisie entre-temps d'un projet de loi spéciale, le 22 décembre 2025, définitivement adopté dès le 23 décembre, par vote conforme du Sénat en première lecture.
- 60 Par ailleurs, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 comme pour 2026 a aussi rencontré des difficultés et, pour la première fois, un projet de loi de financement de la sécurité sociale a été adopté après le début de l'exercice.

- 61 Après le rejet par l'Assemblée nationale du texte de la commission mixte paritaire – réussie – sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, par l'adoption d'une motion de censure, le 4 décembre 2024, en réponse au 49.3 du gouvernement sur ce texte, la procédure a été interrompue du fait de la démission du gouvernement Barnier. Une nouvelle lecture dans chaque assemblée a eu lieu dans les premières semaines de 2025. Le 49.3 a dû être utilisé sur les trois premières parties, en février 2025. Le texte a été définitivement adopté, configuration rare, par un vote conforme du Sénat en nouvelle lecture, le 17 février.
- 62 Au total, le gouvernement a engagé quatre fois sa responsabilité sur un texte en 2025 (trois sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale et une sur le projet de loi de finances) et 28 fois depuis les élections législatives de 2022 (26 sur des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et deux sur la loi de programmation des finances publiques 2023-2027).
- 63 S'agissant du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, il a donné lieu au dépôt, le 23 octobre 2025, d'une lettre rectificative, en vue de « suspendre » la réforme des retraites de 2023. Cette rectification devait avoir pour effet, d'une part, de reporter le point de départ du délai de 50 jours prévu par l'article 47-1 de la Constitution pour l'examen du texte et, d'autre part, de modifier le texte pouvant être mis en œuvre par ordonnance en application du même article si le Parlement ne s'est pas prononcé dans ce délai, incluant cette « suspension⁴¹ ».
- 64 Comme l'année précédente, l'Assemblée nationale a été dessaisie du projet de loi de financement de la sécurité sociale par le gouvernement, le 12 novembre, en raison du dépassement du délai de vingt jours prévu pour son examen en première lecture par l'article 47-1 de la Constitution, le texte étant alors transmis au Sénat, le gouvernement faisant toutefois le choix de conserver toutes les modifications votées par les députés. Après l'échec de la commission mixte paritaire, le texte a été définitivement adopté le 16 décembre, par « dernier mot » de l'Assemblée nationale, suivant un calendrier plus habituel.

L'innovation du « rejet préalable positif » à l'Assemblée nationale

- 65 Aux termes de l'article 91 RAN, la motion de rejet préalable, seule motion de procédure ordinaire subsistant aujourd'hui, a pour objet de « faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer ». Son adoption entraîne le rejet du texte.
- 66 Le 26 mai 2025, pour la première fois, sur la proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur, à l'initiative de son rapporteur, la *majorité* de l'Assemblée nationale a adopté une motion de rejet préalable. Cette manière de procéder visait à accélérer l'examen du texte, non à s'y opposer, en se dispensant de discuter les amendements déposés, dans un contexte d'obstruction, puisque la motion est mise aux voix avant le passage à la discussion des articles. Formellement, l'Assemblée nationale a donc rejeté ce texte, alors que la majorité le soutenait. Le même procédé a été utilisé le 2 juin 2025 pour la proposition de loi de validation de l'autoroute A69, en votant la motion présentée par des députés de gauche, puis le 22 octobre 2025 pour la proposition de loi organique visant à reporter les élections provinciales en Nouvelle-Calédonie, en votant la motion présentée à cette fin par des députés de la majorité. Il a été critiqué par l'opposition comme un détournement de procédure et un « 49.3 parlementaire ».
- 67 Dans les trois cas, il s'agissait de propositions de lois sénatoriales, pour lesquelles le gouvernement avait engagé la procédure accélérée, de sorte que la commission mixte paritaire s'est réunie ensuite, sans discussion du texte par les députés, illustrant la possibilité pour le gouvernement de s'appuyer davantage sur le Sénat pour légiférer.
- 68 Dans la configuration actuelle de l'Assemblée nationale, cette pratique nouvelle, pour faire face à l'obstruction, alors que le recours au 49.3 est restreint depuis 2008, peut se prévaloir d'une pratique similaire ancienne au Sénat, dite de la « question préalable positive », suggérant par analogie la qualification de « rejet préalable positif ». L'adjectif *positif* traduit le fait que la majorité adopte la motion parce qu'elle soutient le texte, alors même que cela conduit à son rejet par l'assemblée. Dans les deux cas, le texte est rejeté par une

majorité qui le soutient, sans passage à la discussion des articles et des amendements.

69 Depuis les années 1980, il est arrivé plusieurs fois à la majorité sénatoriale, dans un contexte d'obstruction, de présenter et d'adopter une question préalable, dont l'objet est de faire décider que le Sénat s'oppose à l'ensemble du texte ou qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération et dont l'adoption entraîne le rejet du texte, alors même qu'elle le soutenait. Le but était de gagner du temps, en rejetant le texte sans passer à la discussion des articles, pour permettre plus rapidement la poursuite de la navette ou la réunion de la commission mixte paritaire. Ce procédé a pu être qualifié de « 49.3 sénatorial ». Le Conseil constitutionnel l'a admis, dans sa décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986 ⁴², y compris combiné avec le recours au « 49.3 » devant l'Assemblée nationale, conduisant à ce qu'aucune des deux assemblées ne discute réellement du texte ⁴³.

70 Dans le prolongement de ses décisions bienveillantes sur la question préalable positive et dans les mêmes termes, le Conseil a admis, au vu des conditions du débat, le rejet préalable positif, dans sa décision n° 2025-891 DC du 7 août 2025 ⁴⁴.

71 Reprenant une formulation habituelle pour caractériser un contexte d'obstruction ⁴⁵, le Conseil a rappelé que

[L]e bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution, et que parlementaires comme gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition [mais que] cette double exigence implique qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits ⁴⁶.

72 Il a ensuite considéré :

Au regard des conditions générales du débat, l'adoption de la motion de rejet préalable en première lecture à l'Assemblée nationale n'a méconnu ni le droit d'amendement, ni les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ⁴⁷.

- 73 Le Conseil a validé à nouveau ce procédé dans sa décision n° 2025-897 DC du 6 novembre 2025, ajoutant que la présentation de la motion « faisait clairement apparaître que son vote était souhaité non pas pour marquer une opposition de fond au texte mais en vue d'accélérer sa procédure d'adoption par le Parlement »⁴⁸.
- 74 Dans la configuration actuelle de l'Assemblée nationale, il faut bien sûr distinguer le rejet préalable positif, à l'initiative de la majorité, de l'adoption d'une telle motion par une coalition des oppositions, comme par exemple le 30 juin 2025, de façon imprévue, sur la proposition de loi relative à la réforme de l'audiovisuel public.

La liberté des parlementaires dans l'exercice de leur mandat

- 75 Par sa décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018 sur la résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs, le Conseil constitutionnel a dégagé, sur le fondement de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et des articles 3, 26 et 27 de la Constitution, le principe de liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat. Le commentaire précise que le Conseil a reconnu une « nouvelle exigence constitutionnelle » et qu'il a ainsi « consacré un principe régulateur du droit parlementaire », dans un domaine relevant normalement du principe d'autonomie réglementaire des assemblées⁴⁹. Le Conseil va donc plus loin que la simple vérification de la conformité des règlements des assemblées à la Constitution, ce qui rend compte de la manière dont il conçoit son contrôle sur ces règlements. Ce principe a été rappelé, dans un contexte différent, dans la décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 sur la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire⁵⁰.
- 76 La première décision insiste sur la liberté d'opinion et de vote des sénateurs, nonobstant le principe de laïcité, dans un contexte de renforcement régulier des obligations déontologiques des parlementaires, et la seconde, dans le contexte de la crise sanitaire, alors que la conférence des présidents de l'Assemblée nationale avait décidé de limiter le nombre de députés dans l'hémicycle, sur la liberté des députés de participer aux débats et aux votes en séance publique et de défendre leurs amendements.

- 77 Ce principe protège ainsi les parlementaires eux-mêmes, au nom du mandat qu'ils tiennent de la nation, à l'égard de règles trop rigoureuses pouvant être édictées par les assemblées auxquelles ils appartiennent. Il limite donc, d'une autre manière, l'autonomie parlementaire.
- 78 Ces deux décisions concernaient des questions bien circonscrites. À l'occasion de sa décision n° 2025-880 DC du 7 mai 2025 sur une modification du Règlement du Sénat⁵¹, le Conseil a consacré ce principe de façon plus générale, au titre des normes de référence de son contrôle des règlements. Cette troisième invocation, certes appliquée pour contrôler un renforcement des obligations déontologiques des sénateurs, accentue son caractère de principe régulateur du droit parlementaire, auquel le Conseil entend donner une portée plus significative.

Les variations du Conseil constitutionnel sur les « cavaliers organiques »

- 79 La jurisprudence constitutionnelle a quelque peu fluctué depuis le début des années 2010 sur la notion de *cavalier* dans les lois organiques, c'est-à-dire les dispositions introduites par voie d'amendement dans un texte organique sans présenter de lien avec les dispositions initiales de ce texte, sans qu'on puisse être sûr, au vu des décisions plus récentes du Conseil, qu'elle soit aujourd'hui stabilisée.
- 80 Pendant plusieurs décennies, on a pensé qu'il n'y avait, par nature, jamais de cavalier dans une loi organique, comme dans une loi constitutionnelle. Puis, par une décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011⁵², le Conseil a censuré pour la première fois des « cavaliers organiques », en appliquant les critères de sa jurisprudence traditionnelle en matière de « cavaliers législatifs », avant de se raviser quelques mois plus tard, dans le commentaire officiel de la décision n° 2012-646 DC du 9 février 2012⁵³, en qualifiant la décision précédente d'« exception jurisprudentielle » et en insistant sur la liberté d'appréciation du législateur organique : « De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge que le législateur organique a une liberté d'appréciation très grande quant

au lien d'une disposition avec la loi organique », invoquant à l'appui de cette affirmation des décisions antérieures à 2011⁵⁴.

- 81 Nouveau revirement quatre ans plus tard, par la décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, avec une deuxième censure, sur le fondement d'une jurisprudence nouvelle et plus rigoureuse que pour les lois ordinaires. Sont des cavaliers organiques les dispositions prises sur un fondement constitutionnel autre que ceux sur la base desquels a été présenté le texte initial, c'est-à-dire sur un autre article de la Constitution renvoyant à une loi organique, sans que soit prise en compte l'existence d'un lien avec les dispositions du texte initial.
- 82 Cette jurisprudence rigoureuse s'est ensuite peu à peu assouplie, en particulier en prenant en compte le besoin de coordinations, réelles ou supposées, notamment outre-mer⁵⁵, puis en combinant le critère formel du fondement constitutionnel avec une analyse matérielle de l'existence d'un lien avec les dispositions du texte initial, inspirée de la jurisprudence classique sur les cavaliers législatifs (décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020⁵⁶, dont le commentaire indique : « les dispositions introduites par amendement doivent non seulement avoir le même fondement constitutionnel que les dispositions du texte initial, mais aussi présenter une proximité suffisante avec l'objet de ces dernières⁵⁷ »), suivant ensuite une ligne de plus en plus souple, qui n'a plus été commentée⁵⁸.
- 83 Dans sa décision n° 2025-882 DC du 15 mai 2025 sur la loi organique visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales⁵⁹, le Conseil a relevé que cette loi organique « a été prise sur le fondement de l'article 88-3 de la Constitution », relatif au droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens aux élections municipales, et « comporte également des dispositions introduites en cours de discussion relevant de son article 25 », concernant les incompatibilités parlementaires, malgré un fondement constitutionnel différent et une absence de lien évident des dispositions introduites par amendement. La décision indique seulement que les dispositions relatives aux incompatibilités parlementaires ont été introduites « à des fins de coordination » : on pourrait y voir une coordination avec la loi ordinaire visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales, qui a étendu aux communes de moins de 1 000 habitants le mode de

scrutin qui s'appliquait aux communes de 1 000 habitants et plus, ce qui serait un nouvel assouplissement. Le commentaire étant muet sur cette question, on pourrait aussi y voir une nouvelle inflexion de cette jurisprudence fluctuante, paraissant abandonner le critère formel, retenu en 2016, du fondement constitutionnel des dispositions introduites en cours de discussion.

Italie

Par Nicola Lupo, LUISS Guido Carli, Rome et Alexis Fourmont, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

- 84 Entre janvier 2025 et avril 2026, pendant une période de stabilité du gouvernement Meloni, les Italiens ont connu deux consultations référendaires : la première, abrogative, les 8-9 juin 2025, a échoué faute d'avoir atteint le quorum, tandis que la seconde, constitutionnelle, les 22-23 mars 2026, a pleinement produit ses effets en aboutissant au rejet de la révision proposée par le gouvernement et adoptée par le Parlement sans aucun amendement. Durant cette période, l'autre réforme constitutionnelle, toujours à l'initiative du gouvernement Meloni, visait à faire élire directement le président du conseil des ministres par le corps électoral. Ce projet a certes été approuvé par le Sénat le 18 juin 2024, mais son examen n'a pas avancé à la Chambre des députés. Par ailleurs, une réforme de la loi électorale a été déposée à la Chambre des députés par la majorité en février 2026 : elle vise à supprimer les collèges uninominaux et à réintroduire un bonus pour la gouvernabilité (de 35 sénateurs et de 70 députés) pour la coalition obtenant au minimum 40 % des suffrages exprimés, ce qui suscite de nombreuses polémiques.

Le référendum abrogatif de juin 2025

- 85 Les 8-9 juin 2025, cinq référendums abrogatifs ont eu lieu sur le fondement de l'article 75 de la Constitution, dont quatre visaient l'abrogation de dispositions relatives au travail et un cinquième tendait à modifier le régime de l'acquisition de la citoyenneté italienne, en réduisant notamment de dix à cinq ans la durée de résidence légale requise pour l'étranger majeur.

- 86 La procédure référendaire italienne en matière abrogative obéit à une double condition de validité : la participation de la majorité des électeurs inscrits et la majorité des suffrages valablement exprimés. Cette exigence de quorum explique à elle seule l'échec de la consultation : la participation est demeurée en effet très inférieure au seuil requis, s'établissant autour de 30 % seulement de l'ensemble du corps électoral. Dès lors, même lorsqu'une majorité de votants se dégage sur le fond des questions posées, le référendum reste sans effet juridique. L'épisode confirme, une fois encore, un trait classique du système italien : en matière de référendum abrogatif, l'abstention constitue souvent une véritable stratégie politique, puisqu'elle suffit à empêcher toute modification normative. Le scrutin des 8-9 juin 2025 l'illustre nettement : avec une participation trop faible, les cinq référendums ont été neutralisés avant même que le sens politique du vote majoritaire des participants puisse générer un quelconque effet juridique.
- 87 Si l'on replace l'épisode dans la longue durée, il faut distinguer entre l'inscription du référendum abrogatif dans la Constitution et sa pratique effective. Prévu par l'article 75 de la Constitution, le mécanisme n'a véritablement pu fonctionner qu'après l'adoption de la loi n° 352 du 25 mai 1970, qui en a organisé la procédure ; le premier référendum abrogatif n'a donc eu lieu qu'en 1974, sur le divorce, avec une participation de 87,7 %. Durant les premières décennies de la République, le quorum n'a pas constitué un obstacle structurel : il a encore été franchi en 1978 (81,2 %), en 1981 (79,4 %), en 1991 (62,5 %), en 1993 (autour de 77 %) et en 1995 (environ 57,2 à 58,1 % selon les questions).
- 88 La pratique s'est transformée, en revanche, à partir de la fin des années 1990. Le quorum devient alors le véritable point de bascule du référendum abrogatif : la participation tombe à 30,2 % en 1997, à 49,6 % en 1999 – de sorte qu'un scrutin pourtant massivement approuvé par les votants échoue juridiquement –, puis à 32,2 % en 2000, à 25,5 % en 2003, à 25,7 % en 2005 et à 24,0 % en 2009. L'année 2011 a constitué une exception, avec 54,87 % de participation, mais les consultations de 2025 ont confirmé le retour à une logique d'invalidation par l'abstention, avec une participation s'élevant à 30,58 % seulement. Dans la pratique contemporaine, le référendum

abrogatif italien tend ainsi moins à opposer le *oui* au *non* qu'une logique de mobilisation à une stratégie d'abstention.

- 89 La comparaison avec la Suisse fait ressortir, par contraste, l'originalité – et les effets pratiques – du modèle italien. En Suisse, le référendum facultatif contre une loi fédérale n'est pas soumis à un quorum de participation : les actes soumis au seul vote du peuple sont acceptés à la majorité des votants. L'abstention n'y a donc pas la même fonction institutionnelle qu'en Italie, car elle ne permet pas, à elle seule, de faire tomber le scrutin. En revanche, lorsqu'est en cause une révision de la Constitution fédérale, le système suisse exige non un quorum de participation, mais une double majorité du peuple et des cantons. Là où l'Italie conditionne l'efficacité du référendum abrogatif à une mobilisation minimale du corps électoral, la Suisse privilégie donc une logique de majorité décisionnelle, simple pour le référendum facultatif, renforcée pour la révision constitutionnelle.

Le référendum constitutionnel de mars 2026

- 90 Le 18 septembre 2025, après un parcours parlementaire commencé le 13 juin 2024 avec une initiative présentée par la présidente du Conseil Meloni et du ministre de la Justice, Carlo Nordio, puis l'approbation en première délibération par les deux branches du Parlement, sans y apporter aucune modification, la Chambre a approuvé en seconde délibération, à la majorité absolue (mais inférieure aux deux tiers) de ses membres, le projet de loi constitutionnelle portant dispositions en matière d'organisation juridictionnelle et d'institution de la Cour disciplinaire.
- 91 Le 30 octobre 2025, le même texte est approuvé définitivement par le Sénat, en seconde délibération, à la majorité absolue (mais inférieure aux deux tiers) de ses membres. Dans les jours suivants, la tenue du référendum constitutionnel a été demandée, en application de l'article 138 de la Constitution, tant par un cinquième des députés et des sénateurs favorables à la réforme que par un cinquième des députés et des sénateurs qui y sont opposés. Par la suite, le même référendum a également été demandé par plus de 500 000 électeurs.

- 92 Les 22-23 mars 2026 s'est tenu le référendum constitutionnel sur la loi de révision des articles 87, 102, 104, 105, 106, 107 et 110 de la Constitution, portant dispositions en matière d'organisation juridictionnelle et d'institution de la Cour disciplinaire. Cette consultation relève de l'article 138 de la Constitution, qui soumet les lois de révision constitutionnelle à une procédure particulière : double délibération de chaque Chambre à intervalle d'au moins trois mois entre les deux, approbation à la majorité absolue lors de la seconde délibération, puis possibilité, si le seuil des deux tiers n'a pas été atteint, d'une demande de référendum émanant d'un cinquième des membres d'une Chambre, de cinq cent mille électeurs ou de cinq conseils régionaux (en trois mois, si personne ne demande le référendum, la réforme est approuvée).
- 93 Contrairement au référendum abrogatif de l'article 75, il n'y a aucun contrôle d'admissibilité par la Cour constitutionnelle et aucun quorum de participation n'est ici exigé : la loi est approuvée ou rejetée à la seule majorité des suffrages valablement exprimés. Selon les résultats officiels, la participation a atteint 58,93 % des électeurs inscrits en Italie ; le *non* l'a emporté avec 53,75 % des suffrages valides. Le résultat entraîne donc le rejet de la révision constitutionnelle.
- 94 Le contraste avec la consultation de juin 2025 est particulièrement significatif : l'une échoue faute de quorum, l'autre produit pleinement ses effets, ce qui illustre avec netteté la différence de logique entre le référendum abrogatif et le référendum constitutionnel dans l'ordre constitutionnel italien.
- 95 Le soir du 23 mars 2026, à la suite du résultat du référendum, le sous-secrétaire à la justice, Delmastro, et la directrice de cabinet du ministre de la Justice, Bartolozzi, ont présenté leur démission. Dans le communiqué officiel du gouvernement, qui exprime son appréciation pour ce choix et les remercie pour le travail accompli, la présidente du Conseil Meloni forme également le vœu que, « dans la même ligne de sensibilité institutionnelle, un choix analogue⁶⁰ » soit effectué par la ministre du tourisme, Garnerò Santanchè, confirmant ainsi l'absence de pouvoir de révocation des ministres.
- 96 Le lendemain, la ministre du Tourisme Santanchè démissionne et est remplacée par intérim par la présidente du Conseil Meloni.

- 97 Pendant les mois précédents, le 26 mars 2025, la Chambre a rejeté la motion de défiance individuelle présentée par les oppositions à l'encontre du ministre de la justice, Nordio. Et, le 25 février 2025, elle a rejeté la motion de défiance individuelle présentée par les groupes d'opposition à l'encontre de la ministre du tourisme, Garnero Santanchè ⁶¹.

La réforme du Règlement de la Chambre des députés

- 98 La seule réforme institutionnelle achevée a concerné le Règlement de la Chambre des députés. Le 17 février 2026, celle-ci a approuvé, par 249 voix pour, aucune contre et l'abstention de 39 députés du Mouvement 5 étoiles, un important paquet de réformes du Règlement. Celui-ci est le fruit d'un travail pluriannuel conduit au sein de la Giunta per il Regolamento (Commission du Règlement), sous l'impulsion du Président Fontana et avec la coordination de trois rapporteurs, F. Fornaro, I. Iezzi et A. Rossi, auquel s'est largement agrégée une initiative sur les procédures européennes présentée par le président et par de nombreux membres de la XIV^e Commission, Politiques de l'Union européenne ⁶².
- 99 Il s'agit du troisième paquet de réformes du Règlement de la Chambre approuvé au cours de cette législature, et de loin du plus étendu et du plus ambitieux quant aux objets traités. Le paquet désormais approuvé n'entrera toutefois en vigueur qu'à compter de la XX^e législature, conjointement avec d'autres modifications approuvées en novembre 2022, au début de la XIX^e législature, relatives aux seuils minimaux requis pour la constitution des groupes parlementaires.
- 100 La réforme porte sur le régime des groupes parlementaires constitués par dérogation au seuil ordinaire, dont la création peut être autorisée par le Bureau de la Chambre lorsqu'ils ne réunissent pas le nombre minimal de députés requis. Elle actualise et rend plus générique la référence aux conditions électorales (en abrogeant celles qui sont actuellement rattachées à la loi proportionnelle antérieure à la loi électorale de 1993 et qui ont donné lieu à des interprétations variées), ainsi qu'à la possibilité de constituer, à l'instar de ce qui existe au Sénat, un groupe pour les minorités linguistiques (au lieu

d'une composante du groupe mixte). Elle introduit certaines mesures destinées à limiter la mobilité parlementaire, parmi lesquelles la déchéance automatique, en cas de passage à un autre groupe, pour les membres des bureaux de présidence de la Chambre et des commissions permanentes.

- 101 D'un poids politique considérable, l'abolition de la suspension de l'intervalle d'au moins 24 heures entre la présentation et le vote de la question de confiance est destinée à supprimer un des obstacles aux recours fréquents à ce mécanisme. Il est également procédé à une réforme du vote à date certaine, en généralisant, après vote de la Chambre, un mécanisme jusqu'ici prévu uniquement pour certains textes financiers. La réforme étend surtout aux projets de loi de conversion des décrets-lois, lorsque le gouvernement ne pose pas la question de confiance, l'organisation programmée des temps de discussion entre les différents groupes parlementaires, jusque-là écartée dans cette matière.
- 102 Une série de dispositions vise également à enrichir le statut de l'opposition, manifestement appelées à contrebalancer les innovations qui viennent d'être rappelées et qui, elles, profitent au gouvernement et à sa majorité : les présidences du Comité des élections et du Comité des autorisations sont confiées à des députés appartenant à des groupes d'opposition ; la convocation de la Commission du Règlement est rendue possible à la demande d'une minorité (ici un quart des députés, contre un tiers des sénateurs au Sénat) ; enfin, l'examen des textes inscrits à l'ordre du jour dans le cadre du quota réservé à l'opposition est rendu plus efficace. La réforme revient aussi sur l'instruction législative, également à la lumière de l'expérience d'application de la discipline introduite en 1997, et insère quelques références à l'évaluation des politiques publiques, tant pour le Comité de la législation que pour les comités permanents des commissions.
- 103 Enfin, d'autres éléments concernent : l'approbation du procès-verbal, supprimée manifestement afin d'empêcher des usages obstructionnistes ; le traitement procédural des propositions de loi d'initiative populaire et d'initiative régionale ; la publicité des travaux en commission ; l'institution d'un Comité consultatif sur la conduite des députés, à composition paritaire entre majorité et opposition et

avec une garantie de représentation de genre ; les procédures européennes développant les pouvoirs attribués aux Parlements nationaux par le Traité de Lisbonne ; les délais de présentation des amendements du gouvernement ; ainsi que l'examen des actes d'orientation.

Le conflit d'attributions et la protection juridictionnelle des prérogatives parlementaires

- 104 Le 1^{er} décembre 2025, par son ordonnance n° 178 de 2025⁶³, la Cour constitutionnelle a déclaré irrecevable le conflit d'attributions soulevé par le député Riccardo Magi contre le gouvernement au sujet du décret-loi n° 48 de 2025, dit « décret sécurité », dont il contestait la très large reprise de dispositions déjà contenues dans un projet de loi ordinaire approuvé par la Chambre et alors pendant devant le Sénat.
- 105 Sans équivalent en droit français, la procédure du conflit d'attributions entre pouvoirs de l'État, régie notamment par l'article 37 de la loi n° 87 du 11 mars 1953, a pour fonction de préserver les sphères de compétences constitutionnellement garanties entre organes appelés à exprimer de manière définitive la volonté du pouvoir auquel ils appartiennent. Elle comporte une phase préliminaire d'admissibilité, examinée en chambre du conseil et sans contradictoire, au cours de laquelle la Cour vérifie l'existence des conditions subjectives et objectives du conflit ; ce n'est qu'en cas d'admission qu'un véritable jugement au fond peut s'ouvrir.
- 106 En l'espèce, la Cour arrête le litige dès le premier stade : elle juge qu'un parlementaire pris individuellement ne saurait agir contre le gouvernement pour la sauvegarde de prérogatives attribuées par la Constitution à la Chambre tout entière à laquelle il appartient.
- 107 La comparaison avec l'*Organstreit* allemand est éclairante, quoique limitée. Dans les deux cas, il s'agit bien d'un contentieux constitutionnel de délimitation des compétences entre organes ; mais, en Allemagne, ce contentieux est plus systématiquement structuré autour des droits des organes constitutionnels et de leurs parties, notamment les groupes parlementaires. L'ordonnance

italienne rejoint partiellement cette logique en refusant qu'un député isolé se substitue contentieusement à son assemblée. Elle s'en distingue toutefois en maintenant une frontière particulièrement stricte entre les prérogatives individuelles du parlementaire et les attributions institutionnelles de la Chambre.

- 108 L'apport de cette décision au droit parlementaire est important. Elle confirme que le conflit d'attributions peut protéger le statut constitutionnel du parlementaire, mais seulement lorsqu'est en cause une atteinte directe, manifeste et personnelle à ses droits de parole, de proposition ou de vote, et non lorsqu'il s'agit, sous couvert d'un recours individuel, de contester plus largement l'équilibre entre gouvernement et Parlement dans l'usage de la législation d'urgence.
- 109 Traditionnellement, l'apport du conflit d'attributions au droit parlementaire italien est considérable. Cette procédure a d'abord permis à la Cour constitutionnelle de soumettre à un contrôle juridictionnel certaines délibérations internes des Chambres, notamment celles par lesquelles une assemblée reconnaît à un parlementaire le bénéfice de l'irresponsabilité prévue à l'article 68 de la Constitution pour les opinions exprimées et les votes émis dans l'exercice de ses fonctions. Dès la décision n° 1150 de 1988⁶⁴, la Cour a admis qu'un tel usage du pouvoir parlementaire peut être contesté par cette voie. La décision n° 10 de 2000 précise que son office ne consiste pas seulement à vérifier la motivation de la délibération, mais à déterminer si le Parlement est resté dans les limites de ses attributions constitutionnelles face à l'autorité judiciaire⁶⁵. Dans le même mouvement, les décisions n° 289 de 1998 et n° 221 de 2014 ont resserré les conditions de cette protection : des propos tenus par un parlementaire en dehors de l'enceinte parlementaire ne sont couverts par l'article 68 que s'ils présentent un lien réel, concret et identifiable avec l'exercice de ses fonctions parlementaires⁶⁶. La Cour refuse ainsi que l'ensemble de l'activité politique ou médiatique d'un élu soit automatiquement assimilé à l'exercice de la fonction parlementaire.
- 110 Plus récemment, le conflit d'attributions a aussi contribué à mieux définir la protection juridictionnelle des prérogatives propres du parlementaire individuel. Par l'ordonnance n° 17 de 2019, la Cour reconnaît qu'un député ou un sénateur peut, en principe, défendre les droits constitutionnels attachés à son mandat, en particulier ses

droits de parole, de proposition et de vote⁶⁷. Mais cette ouverture a été immédiatement encadrée de manière très stricte : les ordonnances n° 188 de 2021, n° 80 de 2022 et n° 151 de 2022 exigent qu'apparaisse une atteinte grave, évidente et directement portée aux prérogatives personnelles du parlementaire et refusent, en revanche, qu'un parlementaire isolé puisse se prévaloir, sous couvert d'un recours individuel, des attributions de l'assemblée tout entière ou contester de manière générale les rapports entre le gouvernement et le Parlement⁶⁸. Cette orientation a encore été confirmée par l'ordonnance n° 178 de 2025⁶⁹.

- 111 Le conflit d'attributions apparaît ainsi comme un instrument essentiel, mais étroitement canalisé, de juridictionnalisation du droit parlementaire : il protège le statut constitutionnel du parlementaire et garantit le respect des frontières entre pouvoirs, sans transformer pour autant la Cour en juge ordinaire du fonctionnement politique des assemblées ni en arbitre général des rapports entre gouvernement et Parlement.

Les élections parlementaires en séance commune

- 112 Le Parlement réuni en séance commune a désigné, le 13 février 2025, comme membres de la Cour constitutionnelle : les professeurs Massimo Luciani, Maria Alessandra Sandulli et Francesco Saverio Marini, et l'avocat Roberto Nicola Cassinelli. Le 5 août 2025, le Parlement réuni en séance commune a élu, au troisième tour de scrutin, comme membre du Conseil supérieur de la magistrature le professeur Daniele Porena, en remplacement de Rosanna Natoli, démissionnaire (et déjà suspendue par le CSM lui-même).

NOTES

1 CCF, 5 mai 2020, BVerfGE 154/17, § 101 et s. Voir S. Geiger, « Une mise en perspective de l'arrêt PSPP de la Cour constitutionnelle allemande : mobilisation du citoyen allemand contre l'intégration européenne ou défense légitime des valeurs constitutionnelles ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 56, n° 4, 2020, p. 831.

- 2 CCF, 6 mars 1952, 2 BvE 1/51, § 27.
- 3 CCF, 16 janvier 2026, 2 BvE 14/25.
- 4 *Ibid.*, § 35.
- 5 *Ibid.*, § 46 et 50.
- 6 *Ibid.*, § 46.
- 7 CCF, 13 mars 2025, 2 BvE 2/25, 2 BvE 3/25, 2 BvE 5/25.
- 8 *Ibid.*, 2 BvE 3/25, § 12 et s.
- 9 *Ibid.*, § 12 et 13.
- 10 *Ibid.*, § 15.
- 11 Voir L. Michael, dans : Martin Morlok, Utz Schliesky et Dieter Wiefelspütz (dir.), *Parlamentsrecht, Nomos, Baden-Baden*, § 49, n° 17.
- 12 CCF, 2 BvE 2/25.
- 13 CCF, 2 BvF 2/18, § 90 et s. et 2 BvE 4/23, § 88.
- 14 CCF, 2 BvE 4/23.
- 15 BOE-A-2023-23340 ; BOE-A-2025-12859 ; BOE-A-2025-23055.
- 16 STC 63/2025.
- 17 *Ibid.*
- 18 STC 234/2000, FJ 5.
- 19 Voir art. 73 de la *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional* ; art. 188 du *Reglamento del Senado* ; *Diario de Sesiones del Senado*, Pleno, XV Legislatura, n° 122, 22 avril 2026, p. 139-140, mentionnant les « diez conflictos de atribuciones » et l'adoption de la motion relative au « bloqueo sistemático » de l'exercice de sa compétence législative par le Sénat.
- 20 BOE-A-2025-9914 et BOE-A-2025-9915.
- 21 BOE-A-2025-14596 ; BOE-A-2025-18302 ; BOE-A-2025-26355 ; BOE-A-2026-3732.
- 22 STC 135/2025.
- 23 BOE-A-2025-23830.
- 24 BOE-A-2026-3731.
- 25 BOE-A-2026-4670.

26 House of Commons, Procedure Committee, *Status of independent Members of Parliament*, HC 534, 22 juillet 2025, URL : <https://publications.parliament.uk/pa/cm5901/cmselect/cmproced/534/report.html> [consulté le 30 avril 2026].

27 Voir par exemple HC Deb, 25 juillet 2024, vol. 752, col. 860.

28 House of Commons, Modernisation Committee, *Access to the House of Commons and its Procedures*, HC 590. Voir aussi Modernisation Committee, « Accessibility must become priority for House of Commons », Communiqué, 11 décembre 2025, URL : <https://committees.parliament.uk/committee/736/modernisation-committee/news/210870/accessibility-must-become-priority-for-house-of-commons/> [consulté le 30 avril 2026].

29 UK Parliament, *Terminally Ill Adults (End of Life) Bill*, Parliamentary Bills, Bill 3774, session 2024-26, URL : <https://bills.parliament.uk/bills/3774> [consulté le 30 avril 2026] ; HC Library, *Terminally Ill Adults (End of Life) Bill* 2024-25, CBP-10123, 22 novembre 2024, URL : <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10123/> [consulté le 30 avril 2026].

30 Ruth Fox et Tom Fleming, « The assisted dying bill: is the number of Lords amendments a parliamentary record? », *Hansard Society*, 20 novembre 2025, URL : <https://www.hansardsociety.org.uk/blog/assisted-dying-bill-lords-amendments-parliamentary-record> [consulté le 30 avril 2026]. La référence « *England, 2025* » vise l'analyse statistique de la Hansard Society sur le nombre d'amendements par page.

31 Sur la procédure, voir URL : <https://www.parliament.uk/about/how/business/urgent-questions/> [consulté le 30 avril 2026]. Pour le décompte par session, voir House of Commons, *Sessional Returns*, Session 2024-2025 et relevés *Hansard* jusqu'à février 2026.

32 HC Deb, 9 décembre 2025, vol. 777, col. 198.

33 *Ibid.* : la *deputy speaker* applique la règle du *speaker* Denison, qui conduit, en cas d'égalité, à voter de manière à permettre la poursuite du débat lorsqu'une décision ultérieure de la Chambre reste possible.

34 HC Deb, 24 février 2026, vol. 781, col. 243.

35 Cons. const., n° 2025-877 DC, 10 avril 2025, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale afin de supprimer le vote par assis et levé* et n° 2025-888 DC, 1^{er} juillet 2025, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale afin de simplifier l'organisation de certains scrutins et l'examen des lois organiques*.

36 Cons. const., n° 2025-880 DC, 7 mai 2025, *Résolution tendant à renforcer les moyens de contrôle des sénateurs, conforter les droits des groupes politiques, et portant diverses mesures de clarification et de simplification.*

37 Par exemple, 79 sanctions ont été prononcées à l'occasion des débats du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, réformant les retraites, concernant essentiellement, mais pas exclusivement, des députés du groupe *La France insoumise*.

38 Cons. const., n° 2025-874 DC, 13 février 2025, *Loi de finances pour 2025.*

39 Voir le précédent de la décision Cons. const., n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, *Loi de finances pour 1980.*

40 Cons. const., n° 2026-901 DC, 19 février 2026, *Loi de finances pour 2026.*

41 Voir la notion de lettre rectificative dans la décision Cons. const., n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991.*

42 Voir aussi Cons. const., n° 2012-662 DC, 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013.*

43 Cons. const., n° 95-370 DC, 30 décembre 1995, *Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale.*

44 Cons. const., n° 2025-891 DC, 7 août 2025, *Loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.*

45 Voir les décisions n° 95-370 DC du 30 décembre 1995 (*op. cit.*), et n° 2023-849 DC du 14 avril 2023, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.*

46 Cons. const., n° 2025-891 DC, 7 août 2025, *Loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.*

47 *Ibid.*

48 Cons. const., n° 2025-897 DC, 6 novembre 2025, *Loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie afin de permettre la poursuite de la discussion en vue d'un accord consensuel sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.*

49 Cons. const., Commentaire de la décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018, URL : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2018767dc/2018767dc_ccc.pdf [consulté le 30 avril 2026].

50 Cons. const., n° 2020-800 DC, 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*.

51 Cons. const., n° 2025-880 DC, 7 mai 2025, *Résolution tendant à renforcer les moyens de contrôle des sénateurs, conforter les droits des groupes politiques, et portant diverses mesures de clarification et de simplification*.

52 Cons. const., n° 2011-637 DC, 28 juillet 2011, *Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française*.

53 Cons. const., n° 2012-646 DC, 9 février 2012, *Loi organique portant diverses dispositions relatives au statut de la magistrature*, URL : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2012646dc/ccc_646dc.pdf [consulté le 30 avril 2026].

54 *Ibid.*

55 Cons. const., n° 2017-753 DC, 8 septembre 2017, *Loi organique pour la confiance dans la vie politique*, URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017753DC.htm> [consulté le 10 juillet 2026] et n° 2019-779 DC, 21 mars 2019, *Loi organique relative au renforcement de l'organisation des juridictions*, URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-2019-779-dc-du-21-mars-2019-lettre-de-transmission> [consulté le 10 juillet 2026].

56 Cons. const., n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020, *Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France*, URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-2020-802-dc-du-30-juillet-2020-references-doctrinales> [consulté le 10 juillet 2026].

57 *Ibid.*

58 Cons. const., n° 2020-811 DC du 21 décembre 2020, *Loi organique relative aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles*, URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020811DC.htm> [consulté le 10 juillet 2026] et n° 2021-827 DC du 21 octobre 2021, *Loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution*, URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021827DC.htm> [consulté le 10 juillet 2026].

59 Cons. const., n° 2025-882 DC, 15 mai 2025, *Loi organique visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la*

vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité, URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2025/2025882DC.htm> [consulté le 10 juillet 2026].

60 Communiqué, 24 mars 2026, cité par Sky TG24, « Governo, lasciano Delmastro e Bartolozzi. Meloni auspica dimissioni Santanchè », Sky, 24 mars 2026, <https://tg24.sky.it/politica/2026/03/24/governo-dimissioni-del-mastro-bartolozzi> [consulté le 30 avril 2026].

61 Camera dei deputati, « Mozioni di sfiducia al Governo o a singoli Ministri », fiche institutionnelle : motion Santanchè rejetée le 25 février 2025 ; motion Nordio rejetée le 26 mars 2025, URL : <https://conoscere.camera.it/mozioni-di-sfiducia-al-governo-o-singoli-ministri> [consulté le 10 juillet 2026]. Voir aussi Camera dei deputati, séance du 26 mars 2025, communiqué « Respinta mozione sfiducia Nordio », URL : <https://comunicazione.camera.it/archivio-prima-pagina/19-48217> [consulté le 30 avril 2026].

62 *Gazzetta Ufficiale*, n° 47, 26 février 2026, 26A00920, URL : https://www.gazzettaufficiale.it/gazzetta/serie_generale/caricaDettaglio?dataPubblicazioneGazzetta=2026-02-26&numeroGazzetta=47 [consulté le 10 juillet 2026].

63 Corte costituzionale, *ordinanza* n° 178/2025, 1^{er} décembre 2025.

64 Corte costituzionale, *sentenza* n° 1150/1988, 15 décembre 1988.

65 Corte costituzionale, *sentenza* n° 10/2000, 11 janvier 2000.

66 Corte costituzionale, *sentenza* n° 289/1998, 7 juillet 1998 et *sentenza* n° 221/2014, 9 juillet 2014.

67 Corte costituzionale, *ordinanza* n° 17/2019, 10 janvier 2019.

68 Corte costituzionale, *ordinanza* n° 188/2021, 8 juillet 2021 et *ordinanza* n° 151/2022, 27 avril 2022.

69 Corte costituzionale, *ordinanza* n° 178/2025, 1^{er} décembre 2025. Sur l'absence de légitimation du parlementaire isolé lorsqu'il agit pour des prérogatives de la Chambre entière, voir notamment la *massima* n° 47068 liée à l'ordonnance n° 178/2025 du 1^{er} décembre 2025.

RÉSUMÉS

Français

Cette chronique présente les évolutions récentes du droit parlementaire dans plusieurs démocraties européennes. En Allemagne, elle souligne le rôle de la Cour constitutionnelle fédérale dans la protection des droits des

députés et des groupes. En Espagne, elle analyse les tensions entre Sénat, Congrès et gouvernement dans un bicamérisme asymétrique. Au Royaume-Uni, elle étudie la fragmentation partisane, la réforme de la Chambre des Lords et l'usage offensif des procédures par les *backbenchers*. En France, elle revient sur les effets de l'absence de majorité, notamment sur les textes financiers. En Italie, elle traite des derniers référendums et de la réforme du Règlement de la Chambre des députés. L'ensemble souligne la centralité des règles parlementaires dans les conflits institutionnels.

English

This chronicle presents recent developments in parliamentary law in several European democracies. In Germany, it highlights the role of the Federal Constitutional Court in protecting the rights of MPs and parliamentary groups. In Spain, it analyzes tensions between the Senate, Congress and Government within an asymmetric bicameral system. In the United Kingdom, it examines party fragmentation, reform of the House of Lords and the assertive use of parliamentary procedures by backbenchers. In France, it considers the effects of the absence of a parliamentary majority, particularly on financial legislation. In Italy, it addresses the most recent referendums and the reform of the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies. Taken together, these developments underline the centrality of parliamentary rules in institutional conflicts.

INDEX

Mots-clés

droit parlementaire, bicamérisme, opposition parlementaire, procédure législative, juridictionnalisation, référendum

Keywords

parliamentary law, bicameralism, parliamentary opposition, legislative procedure, judicialisation, referendum

AUTEURS

Alexis Fourmont

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

IDREF : <https://www.idref.fr/160632218>

Sarah Geiger

Universités de Hambourg et de Rostock

IDREF : <https://www.idref.fr/283967366>

Louise Thompson

Université de Manchester

IDREF : <https://www.idref.fr/227054970>

ORCID : <http://orcid.org/0000-0003-0676-9622>

Miguel Pérez-Moneo

Université de Barcelone

IDREF : <https://www.idref.fr/118571729>

ORCID : <http://orcid.org/0000-0001-9531-3437>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000051249130>

Philippe Bachschmidt

Conseil d'État et Aix-Marseille Université

IDREF : <https://www.idref.fr/076896544>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000431105307>

Nicola Lupo

LUISS Guido Carli, Rome

IDREF : <https://www.idref.fr/116500158>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000035618303>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/16772670>

« S'ouvrir au temps long. Aperçu à partir de l'expérience parlementaire italienne »

Luigi Gianniti

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=732>

DOI : 10.35562/recp.732

Référence électronique

Luigi Gianniti, « « S'ouvrir au temps long. Aperçu à partir de l'expérience parlementaire italienne » », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 2 | 2026, mis en ligne le 14 septembre 2026, consulté le 14 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=732>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0

« S'ouvrir au temps long. Aperçu à partir de l'expérience parlementaire italienne »

Luigi Gianniti

TEXTE

La démocratie italienne apparaît, depuis plusieurs années, fragilisée. Quels en sont les causes ou les symptômes ?

Deux causes peuvent être identifiées.

Tout d'abord, la chute de la participation électorale en Italie. L'Italie est une République parlementaire et le Parlement y a une structure bicamérale. Mais le bicaméralisme italien est particulier : non seulement la fonction législative appartient de manière égale aux deux chambres, mais celles-ci doivent également toutes deux accorder leur confiance au gouvernement. Il existe donc une relation de confiance entre le gouvernement et les deux chambres qui, de manière distincte, doivent accorder leur confiance dans les dix jours suivant la nomination du président du Conseil et des ministres par le chef de l'État (article 94 de la Constitution italienne). Le chef de l'État est également élu par le Parlement (les membres des deux chambres réunies en séance commune plus les représentants des vingt régions) ; il n'est pas comme en France, chef de l'exécutif. S'il a une position institutionnelle de garantie, il a, dans la pratique, un vrai rôle d'influence¹.

Jusqu'aux années 1990, ce rôle central du Parlement dans le système institutionnel italien était clairement perçu par les citoyens. En Italie, en effet, depuis les premières élections de 1948, le taux de participation aux urnes s'est maintenu autour de 90 % des électeurs inscrits. Les dernières élections ont toutefois enregistré un taux de participation de 63,9 % : il s'agit du taux le plus bas jamais enregistré, mais il s'inscrit dans une tendance à la hausse progressive de l'abstentionnisme qui a débuté entre la fin des années 1990 et le début des années 2000².

Cette tendance montre que la baisse de la participation aux élections législatives en Italie accompagne la crise des partis. La crise de

confiance dans les partis politiques est certainement un phénomène général, qui ne touche pas uniquement l'Italie. Les raisons sont multiples et complexes : pensons, par exemple aux processus d'individualisation qui érodent les conditions de la structure sociale qui rendaient possible l'action politique collective, aujourd'hui plus complexe dans les « sociétés liquides »³. En Italie, cependant, ce processus s'est développé de manière plus marquée à partir des années 90, années qui ont également vu une profonde évolution institutionnelle, notamment marquée par le changement de la loi électorale d'un système proportionnel à un mode de scrutin en prévalence majoritaire⁴.

Ensuite, la crise des partis politiques. L'érosion de la confiance dans les partis et les politiciens – phénomène également généralisé dans les pays d'Europe occidentale – prend une ampleur plus importante en Italie⁵. Cela se reflète également sur la participation électorale⁶.

On peut comparer la situation italienne à l'expérience allemande : les niveaux de participation ont toujours été élevés (plus élevés en Italie, cependant, entre 1948 et 1987) et relativement similaires. En Allemagne, le taux de participation a légèrement baissé entre 1998 et 2021 (sans toutefois descendre en dessous de 70 %) et a même récemment augmenté, faisant un véritable bond, motivé par le défi lancé par le parti d'extrême-droite, relativement jeune, *Alternative für Deutschland*.

Si nous assistons aujourd'hui à une crise du rôle des partis politiques, et plus généralement de la représentation politique, nous pouvons constater que les citoyens ont tendance à négliger la participation politique par l'intermédiaire des partis⁷. Cela ne signifie toutefois pas qu'ils se désintéressent des choix politiques.

Cela s'est notamment vérifié lors du référendum qui s'est tenu le 22 mars 2026. Il s'agissait d'approuver ou de rejeter une révision de certains articles de la Constitution relatifs à l'organisation judiciaire⁸. Un scrutin pour lequel l'article 138 de la Constitution italienne ne prévoit pas de quorum de validité⁹. Cette consultation a enregistré une participation presque équivalente à celle des dernières élections législatives. Mais le chiffre le plus intéressant est que, selon certains analystes, 67,3 % des électeurs de la tranche d'âge la plus jeune (18-34 ans) ont voté, soit plus de huit points de pourcentage de plus que

la moyenne générale (58,9 %¹⁰). Un chiffre qui semble nettement supérieur à celui enregistré concernant la participation de la même classe d'âge aux élections législatives de 2022¹¹. La participation extraordinaire des jeunes au scrutin s'explique certainement aussi par le fait qu'ils ont estimé pouvoir influencer le résultat, dans un vote sans ambiguïté. Dans un choix qui est apparu « simple » : en particulier celui du « non », dont la première motivation est la défense du texte actuel de la Constitution. Lors des élections législatives, les partis sollicitent le vote pour ensuite s'en désintéresser – en particulier des jeunes –, ce qui engendre frustration, désaffection et, en dernière analyse, abstention¹².

Quel rôle les médias, les réseaux sociaux et les outils numériques, voire l'intelligence artificielle peuvent-ils jouer dans ce mouvement ?

Les *new media*, les réseaux sociaux, contournent les instances représentatives en les affaiblissant, mais favorisent souvent le leadership¹³. C'est peut-être aussi dans cette perspective qu'il faut voir la baisse continue de la participation électorale : les citoyens participent – ou croient participer¹⁴ – en utilisant les réseaux sociaux, presque comme s'il s'agissait de référendums. D'ailleurs, dans les systèmes où le référendum est non seulement réglementé, mais aussi largement utilisé (y compris comme instrument directement délibératif ou propositionnel, alors qu'il convient de rappeler qu'en Italie, le référendum n'est qu'abrogatif), les taux de participation aux élections législatives sont structurellement faibles (par exemple, en Suisse, depuis des décennies, la participation est bien inférieure à la moitié des électeurs inscrits¹⁵).

Grâce aux nouveaux médias, la politique semble aujourd'hui encore plus personnalisée, verticalisée et marquée par la polarisation des opinions.

De nouveaux mouvements et de nouvelles formes d'agrégation politique se développent. Des expériences où l'utilisation d'Internet et des médias sociaux joue un rôle croissant dans la création et l'agrégation du consensus sur les choix politiques ainsi que dans la sélection, le contrôle et l'évaluation de l'activité des membres des institutions représentatives¹⁶ ont ainsi été observées.

L'avènement de l'intelligence artificielle pose ensuite divers problèmes. Son utilisation répandue propose, en quelque sorte, une réinterprétation de la réalité. Non seulement l'IA réinterprète et transmet la réalité, mais elle le fait de manière extrêmement convaincante (elle est souvent conçue pour être assertive et persuasive), ce qui amplifie le risque. Il a en effet été souligné que les TIC (technologies de l'information et de la communication) ne sont pas de simples outils, mais des « forces interprétatives » qui reconfigurent l'infosphère¹⁷. Le défi pour les décideurs politiques réside dans le passage aux « technologies de troisième ordre », dans lesquelles le système interagit de manière autonome avec d'autres systèmes, plaçant l'être humain « hors du circuit¹⁸ » et rendant les protocoles algorithmiques fonctionnellement invisibles, c'est-à-dire opaques¹⁹. Dans ce contexte, l'IA agit comme un « moteur syntaxique » capable d'imiter des comportements intelligents sans compréhension sémantique, ce qui exige une nouvelle capacité critique de la part des décideurs pour éviter que la réalité ne soit « enveloppée » à la mesure de la machine²⁰. À cet égard, il convient de noter que l'Union interparlementaire a adopté en 2024 des lignes directrices qui prévoient, entre autres, une approche *human in the loop*, visant à atténuer les risques susmentionnés²¹. Mais il est évident que les Parlements n'ont aucun contrôle sur la manière dont l'IA générative est utilisée par les citoyens pour s'informer sur l'activité parlementaire et, plus généralement, politique, avec le risque d'alimenter les polarisations, les distorsions et les hallucinations propres à une utilisation superficielle de ces technologies. Cette situation, combinée à la prépondérance croissante des médias sociaux, qui juxtaposent les opinions individuelles sans faire de synthèse ni produire de dialogue, pose des problèmes nouveaux et cruciaux pour le fonctionnement des institutions démocratiques.

D'autre part, les pouvoirs publics sont confrontés à des défis de plus en plus importants, qui dépassent le cadre national et exigent, en Europe, d'être abordés au moins au niveau continental. L'Union européenne elle-même et son organisation montrent plus que jamais une inadéquation évidente²².

Dans ce contexte, quelle est la place du Parlement et des assemblées ? Comment peuvent-ils remplir leurs fonctions et

celles-ci se transforment-elles d'ailleurs ?

Dans ce contexte, le rôle du Parlement, et plus généralement de la représentation politique, est remis en question. Selon la classification traditionnelle de Bagehot, le Parlement doit « élire un bon gouvernement, faire de nouvelles lois, bien éduquer la nation, interpréter correctement les souhaits de la nation, porter pleinement les problèmes à l'attention du pays²³ ».

La relation directe avec le dirigeant, les campagnes référendaires, la mobilisation via les réseaux sociaux, sont autant de défis à ces fonctions traditionnelles. Le temps de la politique exige en outre des choix rapides, y compris de nature législative, pour lesquels la longueur des procédures parlementaires est souvent excessive. Les parlements tentent certes de combler ce fossé en renforçant les canaux de communication directs avec les citoyens, par exemple le rôle des commissions parlementaires en tant que collecteurs d'informations et animateurs de débats publics grâce à une utilisation ciblée du réseau et des technologies les plus modernes²⁴. Mais il s'agit là d'un domaine dans lequel il est difficile de rivaliser avec la vitesse extrême des débats et des échanges qui se développent dans l'espace public à travers les réseaux sociaux. La baisse progressive de la participation aux élections législatives est, d'une certaine manière, le signe que, dans l'opinion publique, les institutions représentatives sont perçues comme des instruments de plus en plus inadaptés pour garantir la participation des citoyens aux choix politiques nationaux, dans un contexte comme celui de l'Italie marqué par la crise des partis politiques, alors que, selon l'article 49 de la Constitution, c'est précisément la libre association des citoyens en partis qui constitue pour eux le principal instrument leur permettant de « contribuer de manière démocratique à la détermination de la politique nationale ».

Face à cette situation, ce qui semble aujourd'hui être un problème – la lenteur inévitable des procédures parlementaires – pourrait devenir un moyen de valoriser le rôle des assemblées représentatives. Des procédures lentes, ouvertes et participatives peuvent être les plus appropriées pour orienter les choix politiques vers des objectifs à long terme, plutôt qu'une législation qui, d'après l'expérience italienne et d'autres pays, tend à se développer en suivant le rythme effréné et serré du cycle politique, arrivant souvent « en aval » du

problème à gérer, au lieu d'anticiper les questions grâce à des choix politiques clairvoyants.

Il s'agit d'un défi à certains égards contre-intuitif. Si le gouvernement et l'administration – d'autant plus dans le contexte européen marqué par une programmation pluriannuelle des interventions – devraient orienter les choix et les politiques publiques dans un horizon temporel cohérent avec les engagements pris par les différents pays au niveau européen et international, la nature même du mandat parlementaire conduit, dans certains cas et inévitablement, à concentrer l'attention sur des demandes particulières.

Dans cette perspective, le temps long serait-il une voie à emprunter ?

Si la personnalisation et la verticalisation de la politique poussent souvent de manière irrésistible à raccourcir l'horizon des choix des gouvernements, au rythme effréné du monde des médias sociaux, la durée structurellement moins précaire des législatures, les délais des débats et des confrontations parlementaires peuvent au contraire devenir, pour un Parlement conscient, des instruments permettant d'orienter les choix du gouvernement vers des objectifs à long terme et d'en vérifier la cohérence. En ce sens, les règles européennes, qui demandent aux États d'approuver des plans budgétaires structurels sur cinq ans, peuvent inciter à allonger l'horizon des décisions et à les faire correspondre au moins à l'alternance des législatures. Elles contribuent ainsi à un débat public plus constructif et conscient au moment des élections (dans cette perspective, pensons au rôle joué par le conseil budgétaire néerlandais, qui est même appelé à présenter, avant les échéances électorales, une évaluation économique des programmes des partis²⁵).

À une époque où les choix et les décisions des pouvoirs publics, entre autres, s'accroissent considérablement, garder un œil sur les problèmes à long terme (la question démographique) est une condition nécessaire à l'exercice de la souveraineté et à l'efficacité de l'action publique²⁶. Au fond, les États européens sont nés et ont développé leurs structures précisément pour pouvoir agir sur le long terme.

Dans les démocraties contemporaines, l'équilibre entre le long terme et cette préférence pour le présent qui caractérise les expériences démocratiques²⁷ réside dans la mise en place d'un cycle électoral qui assure la stabilité de la représentation. Des équilibres qui se sont construits de manière différente dans les diverses expériences constitutionnelles : aux États-Unis, le mandat renouvelable d'un président fédéral, titulaire du pouvoir exécutif face à un Congrès qui se renouvelle fréquemment. En France, le président est l'interprète du long terme des intérêts de la nation. Pour cette raison, il avait initialement un mandat de sept ans²⁸ et face à lui – dans la conception gaulliste originelle – un Parlement qui se renouvelait tous les cinq ans : une période plus courte, qui se reflète dans l'action du gouvernement, chargé de la gestion des politiques. La question de savoir si le fait d'avoir fixé le même mandat pour le président et l'Assemblée nationale a mis en crise l'équilibre établi dans la Constitution de 1958 mériterait d'être davantage examinée. L'expérience la plus récente semble en effet mettre en évidence de nombreux aspects problématiques de la réforme qui a introduit le quinquennat²⁹.

Dans tous les cas, c'est précisément dans la capacité à peser les effets des grands choix systémiques sur la vie d'une nation, sur ses perspectives à long terme, que réside la vertu propre du Parlement (d'autant plus dans un régime parlementaire comme celui de l'Italie) : aujourd'hui plus que jamais, c'est là sa raison d'être³⁰. L'article 67 de la Constitution italienne prévoit que « chaque membre du Parlement représente la nation et exerce ses fonctions sans contrainte de mandat ». Le concept de nation englobe le long terme, les intérêts fondamentaux de la communauté politique italienne d'aujourd'hui, des générations passées et aussi des générations futures. Et c'est précisément pour cette raison, pour le sens profond attribué à la représentation politique, que chaque parlementaire « exerce ses fonctions sans contrainte de mandat ».

Au Parlement, comme le prévoient les articles 70 et 72 de la Constitution italienne, incombe avant tout la « fonction législative ». La loi est un acte juridique qui devrait avoir pour éléments essentiels la généralité, l'abstraction et donc une stabilité tendancielle³¹. Dans l'expérience italienne, la loi semble avoir perdu ces caractéristiques³². Le défi pour le Parlement est précisément de

retrouver la dignité de la fonction législative, sa capacité à dicter une réglementation rationnelle des relations sociales, qui aborde donc en premier lieu les défis à long terme. C'est là que passe aujourd'hui le rétablissement de la capacité représentative même du Parlement³³.

NOTES

1 M. Cartabia et N. Lupo, *The Constitution of Italy. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart, 2022, p. 135 et s.

2 Bien qu'une baisse constante ait été enregistrée depuis les années 1980, l'écart le plus important par rapport aux élections politiques précédentes s'est produit lors des élections de 2022, lorsque l'abstention a augmenté de 9 % par rapport aux élections précédentes. En effet, en 2018, le taux de participation s'était établi à 72,9 % des électeurs. Pour M. Improta, « la participation aux élections du 25 septembre 2022 a suscité une dynamique de second ordre, bien qu'il s'agisse d'un scrutin législatif, caractérisé également par une tentative de polarisation » (« Fuga dalle urne : affluenza mai così bassa nella storia della Repubblica », CISE, 27 septembre 2022, URL : <https://cise.luiss.it/2022/09/27/fuga-dalle-urne-affluenza-mai-cosi-bassa-nella-storia-della-repubblica/> [consulté le 30 avril 2026]).

3 Z. Bauman, *Liquid modernity*, Cambridge, Polity press, 2000.

4 R. D'Alimonte et S. Bartolini (dir.), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologne, Il Mulino, 2002.

5 P. Ignazi, *Partito e democrazia*, Bologne, Il Mulino, 2019, p. 227 et s.. L'auteur observe que, si dans aucun des pays d'Europe occidentale la confiance dans les partis politiques ne concerne la majorité de la population, en Italie, la méfiance prévaut clairement.

6 *Ibid.*, p. 225. L'auteur souligne que la faible participation électorale est un indicateur du désintérêt envers les partis politiques, tout comme le niveau de polarisation et l'émergence de leaders politiques populistes.

7 Sur la crise des partis et la baisse de la participation électorale en Italie, voir la dernière analyse efficace de S. Cassese, « Le ragioni della crisi dei partiti », *Corriere della Sera*, 17 février 2026.

8 Le texte de la réforme prévoyait de séparer les carrières des juges et des procureurs, de scinder le Conseil supérieur de la magistrature en deux organes distincts et d'introduire le tirage au sort pour la désignation de

leurs membres, Senato dalla Repubblica, Camera dei deputati, *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*, 30 septembre 2025, URL : <https://www.senato.it/servizi/PDF/PDFServer/BGT/1474731.pdf> [consulté le 30 avril 2026].

9 Un référendum peut être demandé lorsque, pour l'adoption d'un projet de loi constitutionnelle, la majorité des deux tiers, requise dans les deux chambres n'a pas été atteinte lors de la deuxième délibération (prévue par l'article 138 de la Constitution), à condition qu'au moins la majorité absolue ait été obtenue dans les deux chambres. Ainsi, dans tous les cas, la modification constitutionnelle doit être approuvée à une majorité plus élevée que celle requise pour l'adoption d'une loi ordinaire, qui est la majorité simple. Une demande de référendum peut être présentée dans les trois mois suivant l'adoption définitive par le Parlement, par les minorités parlementaires (un cinquième des membres de chaque chambre), par les citoyens (500 000 électeurs) ou par les régions (cinq conseils régionaux). Si personne ne demande le référendum, le texte de la modification constitutionnelle est réputé approuvé et est ensuite publié (à nouveau), promulgué et entre en vigueur. En revanche, pour le référendum abrogatif de lois ordinaires, l'article 75 de la Constitution prévoit que la proposition soumise à référendum est approuvée si la majorité des électeurs a participé au vote.

10 Youtrend, Instant poll pour Sky Tg24, 23 mars 2026.

11 Voir le rapport rédigé par l'Institut Ipsos, *Elezioni politiche 2022. Analisi del voto*, Game changers, URL : https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-10/Elezioni%20politiche%202022_le%20analisi%20Ipsos%20post%20voto.pdf [consulté le 30 avril 2026], p. 23. Voir aussi « En Italie, Giorgia Meloni perd un référendum constitutionnel marqué par une participation historique : l'effet Trump en Europe fragilise-t-il les droites ? », *Le Grand Continent*, 23 mars 2026, URL : <https://legrandcontinent.eu/fr/2026/03/23/en-italie-giorgia-meloni-perd-un-referendum-constitutionnel-marque-par-une-participation-historique-leffet-trump-en-europe-fragilise-t-il-les-droites/> [consulté le 30 avril 2026]

12 G. De Rosa, « I No della Gen Z al referendum non sono del campo largo. Parlano Pagnoncelli e Rosina », *Il Foglio*, 26 mars 2026, URL : <https://www.ilmfoglio.it/politica/2026/03/26/news/i-no-della-gen-z-al-referendum-non-sono-del-campo-largo-parlano-pagnoncelli-e-rosina--263224> [consulté le 30 avril 2026].

13 Selon I. Diamanti et M. Lazar, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Rome-Bari, GLF editori Laterza, 2018, p. 134 : « Les nouveaux médias [...] ont permis à des expériences locales et sociales périphériques de se connecter, en dehors du contrôle “vertical” des acteurs politiques et des médias traditionnels. Ils ont également favorisé l'implication et l'intervention directe, au niveau subjectif, d'un large éventail de personnes. C'est pourquoi le réseau est devenu la référence pour un modèle différent et alternatif de participation politique. Mais aussi de démocratie. Au nom de la désintermédiation. Contre les “corps intermédiaires” », nous traduisons.

14 La question, de savoir dans quelle mesure ces nouveaux outils peuvent être des instruments valables de participation politique ou, au contraire, des instruments perturbateurs, présentant des risques de manipulation en faveur « de groupes restreints de pouvoir politique, économique, financier et technocratique » et susceptibles de discriminer les communautés et les territoires moins aptes (notamment en raison de la fracture numérique) à faire entendre leur voix de manière efficace, fait l'objet d'un débat. Voir à ce sujet F. Raniolo, *La partecipazione politica. Fare, pensare, essere*, Bologne, Il Mulino, 2024, p. 250-251.

15 La participation aux élections législatives en Suisse est de manière stable inférieure à 50 % des électeurs depuis 1979. Voir Ufficio federale di statistica, *Élections au Conseil national: participation aux élections par canton*, 30 novembre 2023, URL : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/politica/elezioni.assetdetail.28765042.html> [consulté le 30 avril 2026].

16 La pandémie de Covid-19 a considérablement accéléré le recours au télétravail. La question s'est posée pour les Parlements de savoir s'il fallait travailler à distance, c'est-à-dire permettre la participation à distance aux travaux parlementaires. Dans le cas du Parlement italien, on a préféré suivre une ligne assez restrictive, considérant la présence physique dans les salles comme un moment essentiel du débat politique démocratique. Les assemblées ont continué à travailler en présentiel (en réduisant certes le nombre de séances et, de fait, celui des participants). Des formes de participation à distance ont été autorisées pour les activités d'instruction et d'information.

17 L. Floridi, *The 4th Revolution. How the infosphere is reshaping human reality*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. vi : l'auteur observe que les nouvelles technologies de l'information et de la communication

« have become environmental, anthropological, social, and interpretative forces. They are creating and shaping our intellectual and physical realities, changing our self-understanding, modifying how we relate to each other and ourselves, and upgrading how we interpret the world, and all this pervasively, profoundly, and relentlessly ». Toujours selon L. Floridi, « the reality is that direct democracy has turned into a mass-media-led democracy, in the ICT sense of new social media. In such digital democracies, distributed groups, temporary and timely aggregated around shared interests, have multiplied and become sources of influence external to the state. Citizens vote for their representatives but can constantly influence them via opinion polls almost in real time. Consensus-building has become a constant concern based on synchronic information » (*ibid.*, p. 177). Voir aussi S. Epifani, *Il teatro delle macchine pensanti*, Rome, Digital Transformation Institute, 2025, p. 110-113.

18 L. Floridi, *The Fourth Revolution*, *op. cit.*, p. 29-30 : « They represent a world that is ripe for a third-order, revolutionary leap. For technology starts developing exponentially once its in-betweenness relates technologies-as-users to other technologies-as-prompters, in a technology-technology-technology scheme. Then we, who were the users, are no longer in the loop, but at most on the loop [...]. Or perhaps we are not significantly present at all, that is, we are out of the loop entirely, and enjoy or simply rely on such technologies as (possibly unaware) beneficiaries or consumers. »

19 *Ibid.*, p. 38-39 : « In third-order technologies, both sides of the interface, the user's and the protocol, should become functionally invisible to us. Yet such functional invisibility contributes to making the question about the in-betweenness of third-order technologies more pressing. Being out of the loop could mean being out of control. Such a concern soon turns into a political issue. »

20 *Ibid.*, p. 143 : « Such an impression is not incorrect, but it is distracting because, while we were unsuccessfully pursuing the inscription of strong, productive AI into the world, we were actually changing the world to fit light, reproductive AI. ICTs are not becoming more intelligent while making us more stupid. Instead, the world is becoming an infosphere increasingly well adapted to ICTs' limited capacities. Recall how we set up a border wire so that the robot could safely and successfully mow the lawn. In a comparable way, we are adapting the environment to our smart technologies to make sure the latter can interact with it successfully. We are, in other words, wiring or rather enveloping the world. »

21 Inter-Parliamentary Union, « Guidelines for AI in parliaments », 2024, URL : <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2024-12/guidelines-ai-in-parliaments> [consulté le 30 avril 2026]. Compte tenu du grand potentiel de l'IA générative appliquée aux travaux parlementaires (par exemple dans le domaine législatif, voir L. Floridi et A. Ascani, « Augmented Democracy in Action: AI Systems for Legislative Innovation in the Italian Parliament », *Minds and Machines*, n° 4, 2025, p. 1-29, DOI : [10.1007/s11023-025-09743-y](https://doi.org/10.1007/s11023-025-09743-y) ; F. Bonomi, N. Lupo et G. Piccirilli, « Logical and procedural rules for parliamentary amendments, in light of the Italian experience, from Bentham to AI », *The Theory and Practice of Legislation*, n° 3, 2025, p. 383-404, DOI : [10.1080/20508840.2025.2542060](https://doi.org/10.1080/20508840.2025.2542060)), de nombreuses administrations parlementaires ont procédé à l'adoption de ces systèmes avec prudence et progressivité. Voir Inter-Parliamentary Union, *Use Cases in Parliaments*, URL : <https://www.ipu.org/ai-use-cases> [consulté le 30 avril 2026].

22 Voir à cet égard, le Rapport de Mario Draghi, *The future of European competitiveness*, septembre 2024, URL : https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf [consulté le 30 avril 2026].

23 W. Bagehot, *The English Constitution*, Londres, Chapman & Hall, 1867.

24 O. Costa, « Mesures et données d'activités des parlementaires » dans D. Connil, P. Jense-Monge et A. de Montis (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, Bruxelles, Bruylant-Larcier, 2023, p. 690-692. À ce sujet, en ce qui concerne l'expérience du Parlement italien, voir C. Fasone, « Pubblicità, trasparenza, apertura: quale impatto sul giusto procedimento legislativo? », *Quaderni costituzionali*, n° 3, 2021, p. 599-622, DOI : [10.1439/101800](https://doi.org/10.1439/101800).

25 Sur le rôle du CPB (*Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*) dans l'évaluation des programmes électoraux des partis politiques, voir F. Bos et C. Teulings, « The World's Oldest Fiscal Watchdog: CPB's Analyses Foster Consensus on Economic Policy », 2012, URL : <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2026815> [consulté le 30 avril 2026]. Cet essai démontre comment le calcul des coûts électoraux réduit les promesses fiscales non crédibles et favorise le consensus postélectoral. Voir également F. Bos et C. Teulings, « Netherlands: Fostering Consensus on Fiscal Policy » dans G. Kopits (dir.), *Restoring Public Debt Sustainability*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 121-141, qui replace le cas néerlandais dans le contexte international et

montre pourquoi le calcul des coûts électoraux est rare mais a un impact important.

26 Conseil d'État, *Inscrire l'action publique dans le temps long, Étude annuelle 2025*, Paris, La Documentation française, 2025, p. 30.

27 P. Rosanvallon, « La myopie démocratique », *Commentaire*, vol. 3, n° 131, 2010, p. 599-604.

28 L'article 5 de la Constitution prévoit en effet que le Président de la République « veille au respect de la Constitution [...] assure, par son arbitrage [...] la continuité de l'État » et « est le garant de l'indépendance nationale [...] et du respect des traités ». Ces responsabilités s'inscrivent clairement dans une logique de long terme. Le général de Gaulle voyait dans la capacité à fixer une perspective de temps long un rôle éminent du chef de l'État : dès son célèbre discours de Bayeux du 16 juin 1946, il indiquait qu'il devait revenir au Président de la République la tâche « d'exercer cette influence de la continuité dont une nation ne se passe pas » et, lors de sa conférence de presse du 31 janvier 1964, il opposait implicitement la vision de long terme du chef de l'État à la « conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative » qu'il considérait comme « le lot aussi complexe et méritoire qu'essentiel du Premier ministre français ».

29 Concernant les développements les plus récents du système institutionnel français observés d'un point de vue italien, voir L. Gianniti, « De Bayrou à Lecornu : réflexions italiennes sur le système politique français », Telos, 29 octobre 2025, URL : <https://www.telos-eu.com/fr/politique-francaise-et-internationale/de-bayrou-a-lecornu-reflexions-italiennes-sur-le-s.html> [consulté le 30 avril 2026].

30 Certains Parlements font appel à des organismes pour orienter les choix du législateur vers l'avenir. Le cas de la Finlande, où un Comité pour l'avenir a été créé, est emblématique. Pour en savoir plus sur son expérience, voir V. Koskimaa et T. Rauno, « Encouraging a longer time horizon : the Committee for the Future in the Finnish Eduskunta », *The Journal of Legislative Studies*, n° 2, 2020, p. 159-179, DOI : [10.1080/13572334.2020.1738670](https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1738670) et L. Bartolucci, « La necessità di orientare le decisioni al futuro: il Committee for the Future del Parlamento finlandese e la situazione italiana » *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n° 205-206, 2019, p. 45-80. Plus généralement, pour d'autres expériences, voir V. Koskimaa et T. Rauno, « Political Institutions and Long-Term Policymaking: How Parliamentary Future Committees Can Make a Difference », *European Journal of Risk Regulation*, n° 14, 2023, p. 686-696,

DOI : [10.1017/err.2023.85](https://doi.org/10.1017/err.2023.85). La loi constitutionnelle italienne n° 1 de 2022 prévoit expressément la protection de l'environnement comme une mission de la République, « également dans l'intérêt des générations futures ». Afin de mettre en œuvre ce principe, une disposition a récemment été introduite en Italie selon laquelle les actes normatifs présentés par le gouvernement (à l'exception des décrets-lois) doivent faire l'objet d'une « évaluation d'impact générationnel » (art. 4 de la loi n° 167 de 2025). Voir L. Bartolucci, « La valutazione d'impatto generazionale delle leggi come forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione », *Federalismi*, 2024, URL : <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=50152> [consulté le 30 avril 2026]. Voir également, sur le thème de l'impact générationnel, les documents d'analyse élaborés par le Bureau d'évaluation des politiques publiques du Sénat italien : *La valutazione di impatto generazionale*, 2026, URL : https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento/files/000/112/925/DA35_VIG_in_prospettiva_comparata_final.pdf [consulté le 30 avril 2026] et *Nell'interesse delle future generazioni*, 2026, URL : https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento/files/000/112/921/DA35_focus.pdf [consulté le 30 avril 2026].

31 L'article 11 des dispositions préliminaires du Code civil italien (reprenant le texte de l'article 2 du Code civil français de 1803) prévoit que « la loi ne dispose que pour l'avenir ». Il s'agit là d'une prévision suivie de celle selon laquelle la loi « n'a point d'effet rétroactif ». Mais il est évident que le principe affirmé est celui selon lequel la loi est tendanciellement stable et tournée vers l'avenir. De manière plus générale, concernant les « vertus » de la législation parlementaire, voir désormais l'arrêt rendu par la Cour suprême des États-Unis, le 20 février 2026, URL : https://www.supremecourt.gov/opinions/25pdf/24-1287_4gcj.pdf [consulté le 30 avril 2026].

32 M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Milan, Giuffrè, 2023, p. 223 et s.

33 *Ibid.*, p. 229 et s. L'auteur observe que « la crise de la classe politique, sa perte de capacité à élaborer des stratégies à long terme et la diminution de sa qualité moyenne sont avant tout le résultat d'un processus de désagrégation des identités personnelles et collectives qui rend impossible la tâche de comprendre les subjectivités représentées et d'orienter la recherche du consensus de manière profitable et tournée, sinon vers le long terme, du moins vers le moyen terme ».

RÉSUMÉS

Français

Cet aperçu consacré au cas italien examine comment la crise de la participation et de la représentation interroge le rôle du Parlement et invite à repenser sa capacité à agir pour le « long terme ».

English

This overview of the Italian case examines how the crisis of participation and representation calls into question the role of Parliament and invites us to rethink its ability to act for the “long term.”

INDEX

Mots-clés

système politique italien, participation électorale, crise des partis, institutions représentatives, intelligence artificielle

Keywords

Italian political system, voter turnout, crisis of political parties, representative institutions, artificial intelligence

AUTEUR

Luigi Gianniti

Senior Fellow – School of Government, LUISS Université de Rome

IDREF : <https://www.idref.fr/277500311>

La série *Parlement* ou comment montrer les institutions européennes

Stéphane Bracq

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=673>

DOI : 10.35562/recp.673

Référence électronique

Stéphane Bracq, « La série *Parlement* ou comment montrer les institutions européennes », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 2 | 2026, mis en ligne le 11 septembre 2026, consulté le 14 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=673>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0

La série *Parlement* ou comment montrer les institutions européennes

Stéphane Bracq

PLAN

- I. Donner corps à une institution qui peut paraître technique et lointaine
- II. Éclairer les enjeux du pouvoir dans l'Union européenne

TEXTE

- 1 Pendant longtemps et de façon générale, hors du monde anglo-américain, les séries traitant des univers politiques et parlementaires sont demeurées quasi inexistantes¹. Il y a bien quelques épisodes de séries policières, comme *Les Brigades du Tigre*² qui s'intéressent à ce sujet, mais rien d'aussi consistant que le *House of Cards* britannique³. Il faut attendre 2016 et *Baron noir*⁴ pour que les choses changent en France. Ce constat vaut encore davantage pour l'Union européenne et ses institutions. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer. D'une part, l'information politique demeure souvent stato-centrée. D'autre part, la singularité du fonctionnement de l'Union européenne nécessite un certain apprentissage. Dès lors, aborder sérieusement les institutions européennes sous forme de série télévisée relève de la gageure.

Figure 1



- 2 Cela peut se faire par le petit bout de la lorgnette. C'est cette logique qui va mobiliser les promoteurs d'une web-série appelée *Eurobubble*⁵. En 2013, de jeunes expatriés français proposent sur YouTube une série de courts épisodes de quatre minutes qui décrit la bulle bruxelloise vue de l'intérieur sur un ton satirique. Cet exercice s'avère évidemment orienté vers un public connaissant les arcanes de l'administration européenne. Néanmoins, des profanes se montrent intéressés par l'approche choisie⁶ : observer la vie quotidienne de ceux qui travaillent dans les institutions.
- 3 Cette même logique se retrouve avec *Parlement*. Elle consiste à faire une comédie centrée sur les acteurs du quotidien (stagiaires, députés, attachés parlementaires, lobbyistes, fonctionnaires) plutôt qu'un documentaire sur les institutions européennes⁷. On se trouve alors devant la première série politique réellement européenne.

Figure 2



Figure 3



© Cinétévé – Artémis Productions 2020

- 4 *Parlement* est une série de 40 épisodes (4 saisons de 10 épisodes de 26 minutes) diffusée par France TV depuis 2020⁸ et coproduite par un diffuseur belge et un diffuseur allemand. Les deux premières saisons restent concentrées sur le Parlement européen en suivant les pas de Samy Kantor (l'acteur Xavier Lacaille) jeune attaché parlementaire qui découvre son métier et ses arcanes. Ce point de vue donne une dimension humaine au Parlement européen (I). Ce procédé, proche de celui de *l'Ingénu* de Voltaire⁹, permet dans un second temps une exploration plus critique du processus décisionnel, au-delà du seul cadre parlementaire (II).

I. Donner corps à une institution qui peut paraître technique et lointaine

- 5 Le premier tour de force de la série réside dans sa capacité à humaniser le cadre institutionnel. Il y a un vrai travail de construction des personnages qui incarnent chacun un archétype : le fonctionnaire (Eamon Geraghty incarné par William Nadylam), la jeune collaboratrice parlementaire, puis lobbyiste et enfin journaliste (Rose Pilkington, jouée par Liz Kingsman), le député qui ne sait pas trop ce qu'il fait là (Michel Specklin incarné par Philippe Duquesne), la

députée arriviste qui rêve de revenir en France pour devenir présidente de la République (Valentine Cantel qui prend les traits de Georgia Scalliet). Chaque personnage a une histoire qui se découvre au fil des saisons. Cela donne corps et vie à une mécanique institutionnelle. Évidemment, cela crée aussi un certain nombre de décalages avec les études sociologiques et les données juridiques. Néanmoins, il s'agit d'une comédie et cette humanisation permet d'aborder des sujets aussi complexes que le processus législatif et le dépôt d'un amendement de façon moins abrupte que ne le fait le règlement intérieur¹⁰.

Figure 4



William Nadylam, dans le rôle d'Eamon Geraghty, le fonctionnaire parlementaire

© Christophe Lartige

6 Le deuxième point fort du programme consiste à être vraiment européen. Les acteurs, issus de différents États, s'expriment dans

différentes langues. Il est d'ailleurs possible de choisir, en *streaming*, la version multilingue sous-titrée plutôt que la version française. L'équipe de production est plurinationale. La série ne propose donc pas une vision française de l'Europe et le téléspectateur peut ainsi mieux comprendre que l'enjeu n'est pas seulement interétatique. Dans un épisode de la saison 1, Ingeborg (Christiane Paul), une conseillère politique peu aimable avec Samy, fait un monologue en se regardant dans la glace des toilettes du bâtiment à Strasbourg. Elle donne alors la définition suivante du Parlement : « C'est ça le Parlement. 750 élus pour 750 versions de ce que les gens veulent vraiment. Ce n'est pas facile. C'est ça la démocratie »¹¹.

- 7 Il y a un troisième aspect de la réalité du Parlement européen qui est bien retranscrit dans la série. Le créateur, Noé Debré¹², qui a vécu à Strasbourg, a compris que cette institution a une dimension « nomade ». La série en joue d'ailleurs dans certains épisodes¹³. Les sessions plénières se déroulent à Strasbourg car, quand en 1952 les États fondateurs de la CECA ont choisi Luxembourg comme lieu de travail provisoire, cette ville ne disposait pas d'un hémicycle assez grand. C'est le Conseil de l'Europe, déjà établi symboliquement à Strasbourg, qui proposa alors ses locaux de façon temporaire. Par la suite, les services de la Commission et du Conseil vont s'étoffer à Bruxelles. La nécessité du travail législatif va amener les commissions parlementaires en Belgique. Le Parlement dispose donc de trois sites si on ajoute le secrétariat qui est toujours à Luxembourg.
- 8 *Parlement* raconte donc une Europe en construction avec pour fil rouge l'histoire d'amour qui naît, se délite et se reconstruit entre Samy et Rose. Est-ce volontaire ? Samy est français, Rose anglaise. Elle était attachée parlementaire au moment du Brexit. Elle souhaite toutefois rester auprès des institutions européennes et devient, dans un second temps, lobbyiste, puis journaliste. Cette histoire sentimentale permet de rendre encore plus humaines ces institutions. Elle conduit à saisir plus aisément la question du pouvoir qui devient centrale lors des saisons 3 et 4.

Figure 5



Liz Kingsman, dans le rôle de Rose Pilkington

© Christophe Lartige

II. Éclairer les enjeux du pouvoir dans l'Union européenne

- 9 La saison 1 raconte comment Samy va aider un député désœuvré, Michel Specklin (Philippe Duquesne), à faire adopter un amendement sur la réglementation de la pêche qui concerne la protection des requins. C'est l'occasion de découvrir le fonctionnement du Parlement et de ses groupes politiques. Samy apprend avec le spectateur ce que sont les conseillers politiques, les réunions de commissions parlementaires et les votes en plénière. Même si le lieu s'avère exotique pour la plupart des téléspectateurs, les enjeux

demeurent simples à décrire. Le tout pourrait être transposé dans d'autres contextes : parlement national, conseil d'administration et direction d'entreprises privées ou d'institutions publiques.

Figure 6



Philippe Duquesne, qui incarne le député français Michel Specklin

© Christophe Lartige

- 10 À partir de la saison 2, Samy va peu à peu se trouver impliqué dans le processus décisionnel dans son ensemble et être confronté aux autres institutions. Un regard critique sur le pouvoir et le *law making process* va alors se développer. En effet, tout en favorisant l'élection de Michel Specklin comme président du Parlement, Samy devient l'attaché parlementaire de Valentine Cantel (Georgia Scalliet), députée ambitieuse qui retourne à Paris comme secrétaire d'État en fin de saison. Les interférences entre les enjeux de pouvoir au niveau national et européen, ainsi que les ambitions personnelles, se

révèlent alors. Au début de la saison 3, Samy est devenu conseiller politique. Valentine revient à Bruxelles, mais à la Commission. C'est l'occasion d'aborder la pratique des auditions des futurs commissaires par les députés. C'est aussi le moment pour notre héros de changer de poste et de la rejoindre dans cette institution. Il va alors se retrouver au cœur des enjeux de pouvoir, en particulier au cours de la saison 4.

Figure 7



Georgia Scalliet, dans le rôle de Valentine Cantel

© Christophe Lartige

- 11 À ce stade, les auteurs exposent avec fluidité la problématique centrale de ce qu'est devenu le processus décisionnel. Plus la construction européenne avançait, plus le processus décisionnel devenait original pour une organisation internationale intégrant les débats parlementaires. Dans le même temps, une sorte de résistance

intergouvernementale se mettait en place du côté du co-législateur qu'est devenu le Conseil. En particulier, une pratique parallèle s'est peu à peu greffée sur la procédure législative ordinaire (article 294 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne) : le trilogue. « Le processus visé à l'article 294 TFUE est trop long, le pouvoir politique invente donc un procédé visant à l'accélérer, alliant processus parlementaire et négociation internationale¹⁴ ». Lors de l'audience devant le Tribunal de l'Union européenne dans l'affaire *De Capitani* en 2018, le Parlement indiquait qu'entre 70 % et 80 % des actes législatifs de l'Union étaient, à cette date, adoptés à la suite d'un trilogue¹⁵. Ce procédé mérite donc une attention critique toute particulière, d'autant plus qu'il diminue la transparence et rend plus difficile l'accès aux documents préparatoires, comme le déplorait Emilio de Capitani. Or, décrire ce mélange entre parlementarisme et négociation s'avère difficile. Un cours de droit institutionnel va se concentrer sur l'article 294 TFUE, qui prévoit une procédure en trois lectures tout en laissant peu de place au trilogue. Un cours de science politique européenne pourrait ne parler que de négociations en négligeant complètement la dimension parlementaire. L'étudiant a parfois du mal à faire le lien entre ces deux faces de la même médaille. La série, dans ses deux dernières saisons, sans faire de thèse ni mettre de mots précis sur les différentes étapes, traduit bien la tension entre le Parlement, la Commission et le pôle intergouvernemental pour la maîtrise du processus de décision.

- 12 Celui qui maîtrise le débat maîtrise le pouvoir. Plus vous êtes physiquement proche du lieu de décision physique, plus vous êtes maître du jeu. Ainsi, la saison 4 devient pour Samy une sorte de course dans un labyrinthe pour parvenir là où les décisions se prennent et peser sur leur issue. Dès le premier épisode (S4E1), l'enjeu est posé. Une espionne chinoise fait un briefing avec ses agents pour leur apprendre que des micros ont été placés dans les locaux des institutions européennes. Elle explique à cette occasion que, pour accéder à chaque niveau du bâtiment, il faut l'accréditation *ad hoc* pour se rapprocher du pouvoir. Dans la pratique, ce niveau d'accréditation se trouve matérialisé par un badge. Ce constat se retrouve dans un récent article publié par un ancien membre du Comité des représentants permanents (Coreper), rouage essentiel de la préparation de la décision au sein du Conseil. Yves Doutriaux

publie ce papier à l'occasion des 50 ans d'un groupe de travail issu du Coreper, le groupe Antici, du nom de son créateur. Il explique que « lors des Conseils européens, les Antici reçoivent un badge spécial qui leur permet de s'installer dans une salle à proximité immédiate de la salle dans laquelle se réunissent les chefs d'État et de gouvernement ¹⁶ ». La question du badge est abordée dès la saison 1 de *Parlement* quand, pour éloigner Samy au moment du vote de l'amendement, son badge est désactivé. Dans la saison 4, obtenir le bon badge devient nécessaire pour atteindre le niveau du pouvoir, un peu comme dans un jeu vidéo où le joueur doit remplir une quête pour accéder au niveau supérieur.

- 13 Au bout de quatre saisons, la série peut aborder sans complexe des problématiques qui apparaissent difficiles d'accès au premier abord. Il s'agit là d'un mérite de *Parlement*. Même si l'approche n'est pas scientifique, mais humoristique, le scénario se révèle bien documenté. Le spectateur qui a suivi les épisodes depuis le début a donc pu s'immerger progressivement dans la politique européenne. En cela, l'équipe de production de *Parlement* a réussi à réaliser un programme pleinement européen qui met en lumière le travail parlementaire.

NOTES

- 1 Le cinéma contient sans doute des références plus anciennes : *Le Président* de Henri Verneuil (1961) avec Jean Gabin, par exemple, mais l'enjeu est peut-être moins explicite que dans *Mr. Smith au Sénat* [*Mr. Smith goes to Washington*] de Frank Capra (1939).
- 2 L'épisode intitulé « l'Ère de la calomnie » est assez emblématique (épisode 6 de la 3^e saison diffusée en 1977 de la série *Les Brigades du Tigre*, créée par Claude Desailly et réalisée par Victor Vicas).
- 3 Avant la série américaine, la BBC a proposé en 1990 une série, *House of Cards*, créée par Andrew Davies à partir d'un roman de Michael Dobbs. Ce dernier est un ancien conseiller de Margaret Thatcher.
- 4 Éric Benzekri et Jean-Baptiste Delafon, *Baron noir*, Canal+, 2016.
- 5 Yacine Kouhen et Charlélie Jourdan, *Eurobubble*, 2012.

6 « “Eurobubble”, la web-série décalée de l’Europe », *Le Soir*, 12 juillet 2013, URL : <http://lesoir.be/art/280144/article/geeko/2013-07-12/eurobubble-web-serie-decalee-l-europe-videos> [consulté le 1^{er} juillet 2026].

7 Une approche plus didactique est possible tout en usant d’un médium issu de la pop culture. Ainsi, une bande dessinée s’intéresse aux institutions européennes. Voir Kokopello, *La Tour de Babel, voyages au cœur du grand bazar européen*, Paris, Dargaud, 2024.

8 Sur le site de streaming de France TV, vous pouviez trouver, en janvier 2026, l’intégralité de la série.

9 Œuvre publiée originellement en 1767. Voltaire, *L’Ingénu*, Paris, Larousse, 2007.

10 La version 2025 du Règlement intérieur de la 10^e législature, disponible sur le site du Parlement européen, compte 251 articles hors annexes. URL : <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fr/organisation-and-rules/organisation/rules-of-procedure> [consulté le 1^{er} février 2026].

11 Noé Debré, « Strasbourg, Outre-Rhin », *Parlement*, S1 E9, France TV, 2020.

12 Il a été l’un des co-scénaristes du film *Dheepan* de Jacques Audiard (2015), qui a obtenu la Palme d’or à Cannes.

13 On retiendra, par exemple, l’épisode 9 de la saison 1 intitulé « Strasbourg, outre-Rhin » (2020) dans lequel le héros, Sami et son collègue allemand Torsten (Lucas Englander) discutent de la situation géographique (en Allemagne ou pas) de la ville.

14 T. Racho, « Le trilogie : un objet juridique mal identifié », *Revue du droit de l’Union européenne*, n° 2, 2025, p. 125.

15 Trib. UE (7^e ch. élargie), 22 mars 2018, *De Capitani c/ Parlement européen*, aff. T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167.

16 Y. Doutriaux, « Bruxelles fête le cinquantième anniversaire du groupe Antici », *Revue de l’Union européenne*, vol. 1, n° 694, 2026, p. 6.

RÉSUMÉS

Français

À la manière de l’Ingénu de Voltaire, qui découvre les institutions françaises de l’Ancien régime, Samy Kantor, jeune attaché parlementaire, va nous faire

découvrir le Parlement européen. Au fil de quatre saisons depuis 2020, la série *Parlement* permet de découvrir à hauteur d'homme le processus législatif européen et d'offrir un regard critique sur les enjeux de pouvoir au sein des institutions de l'Union européenne.

English

In the manner of Voltaire's *Huron* who discovers the French institutions, Samy Kantor, a young parliamentary attaché, will lead us to discover the European Parliament. Over the course of four seasons since 2020, the series *Parlement* allows us to explore the European legislative process from a human perspective. It provides a critical view of the power issues within the institutions of the European Union.

INDEX

Mots-clés

Parlement européen, Union européenne, processus législatif, rapports de pouvoir, série, comédie

Keywords

European Parliament, European Union, legislative process, power relations, serial, comedy

AUTEUR

Stéphane Bracq

Professeur de Droit public, Sciences Po Lille/CERAPS, Université de Lille

IDREF : <https://www.idref.fr/075108267>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000431156382>

Chronique des thèses

Thèses soutenues en 2024 et 2025

Gilles Toulemonde

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=667>

DOI : 10.35562/recp.667

Référence électronique

Gilles Toulemonde, « Chronique des thèses », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 2 | 2026, mis en ligne le 14 septembre 2026, consulté le 14 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=667>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0



Chronique des thèses

Thèses soutenues en 2024 et 2025

Gilles Toulemonde

PLAN

ABDALLAH Adèle, *L'institutionnalisation de la représentation communoconfessionnelle par les élections législatives au Liban*, Université Grenoble Alpes, 2025

ANTUNES Séverine, *Fabriquer la loi sous le Directoire : une histoire politique et matérielle des assemblées (1795-1799)*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2024

BALDY Guilhem, *La solidarité en droit constitutionnel. Étude du régime de la V^e République à partir des relations de l'Exécutif*, Université Jean-Moulin Lyon 3, 2024

BOGGIO-MOTHERON Marie-Élisabeth, *Les pratiques parlementaires, étude en droit constitutionnel franco-britannique*, Université d'Orléans, 2024

FEVRAT Noémie, *Le mandat de trop ? La réélection des parlementaires et des maires en France et les conditions de sa remise en cause*, Université d'Avignon, 2024

HAVARD Lucie, *La place du débat dans le processus d'élaboration des lois sous la V^e République*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2025

LA FAUCI Erika, *L'accès des organes parlementaires à la justice constitutionnelle et la garantie de la dialectique interne des chambres*, Université de Toulon et Université de Messine, 2024

MORITZ Hervé, *Le club du Crocodile et ses évolutions (1980-1986) : groupe d'influence, innovations institutionnelles et lieux de mémoire de la construction européenne*, Université de Strasbourg, 2024

RIGHETTI Camille, *Les commissions d'enquête parlementaire. Étude comparée des expériences américaine, française et italienne*, Université de Toulon, 2024

SEJARI Yacine, *Le juge constitutionnel et les relations entre le Parlement et l'Exécutif en République fédérale d'Allemagne*, Université Paris-Panthéon-Assas, 2024

TOYANE Aloïs, *Parlements et recherche scientifique*, Aix-Marseille Université et Université du Luxembourg, 2024

VAIREZ Richard, *La construction idéologique du Tiers durant la campagne électorale des États généraux : 5 juillet 1788-17 juin 1789*, Université de Pau, 2024

VALAX Jeanne, *La décision de guerre et le Parlement*, Université Paris-Panthéon-Assas, 2024

NOTES DE LA RÉDACTION

La *Revue d'étude et de culture parlementaires* a souhaité mettre en lumière les travaux doctoraux s'intéressant au Parlement par la publication de leurs résumés réunis par Gilles Toulemonde. Pour cette première, les thèses soutenues en 2024 et 2025 ont été retenues. Elles ont ici été classées par ordre alphabétique. Nous remercions les docteurs pour leur collaboration à la construction de cette rubrique. Nous invitons par ailleurs tous les docteurs qui ont soutenu ou qui soutiendront une thèse en 2026 sur le thème du Parlement, quelle qu'en soit la discipline, à nous en avertir afin que le prochain numéro puisse en publier les résumés.

TEXTE

ABDALLAH Adèle, *L'institutionnalisation de la représentation communoconfessionnelle par les élections législatives au Liban*, Université Grenoble Alpes, 2025¹

- 1 Au croisement du droit constitutionnel et de la science politique, les élections législatives dans le Liban pluricommunautaire oscillent entre une logique juridique de stabilisation et une logique politique d'instrumentalisation communautaire. Le choix du système électoral devient ainsi la clef de voûte de l'institutionnalisation de la représentation communo-confessionnelle et structure juridiquement le compromis politique.
- 2 Cette dynamique révèle les limites de la théorie déficitaire de la représentation face à la condition *sine qua non* de préservation des équilibres communautaires. Elle s'inscrit dans les tensions internes du modèle libanais, exacerbées par les fragilités structurelles du système consociatif, le caractère fortement pacté de la Constitution, la prépondérance de la coutume et les risques historiques de l'exclusion permanente.

- 3 La question fondamentale est de savoir si les élections législatives constituent un mécanisme de stabilisation institutionnelle du régime constitutionnel pluraliste ou un instrument de reproduction des allégeances confessionnelles dans l'accès et la participation au pouvoir. Elle renvoie aux notions, profondément débattues, de représentation, de confessionnalisme et de confessionnalisme politique.
- 4 Les élections incarnent ainsi le paradoxe libanais : instituer, par des quotas communautaires, une forme de discrimination positive afin de préserver l'équilibre communautaire, tout en poursuivant l'idéal d'une représentation démocratique déconfessionnalisée.
- 5 À l'articulation du droit et du politique émerge, au Liban, le droit électoral positif régissant la délimitation du territoire électoral, l'administration du scrutin et son contrôle juridictionnel. Des constantes normatives s'en dégagent, permettant d'identifier, à travers l'exemple libanais, des principes fondamentaux propres aux régimes pluralistes. Cela souligne le rôle central de la justice constitutionnelle et électorale dans l'ajustement des équilibres, la prévention des dérives (corruption, marchandage politique, polarisation de l'électorat) et l'encadrement des quotas, assurant une conciliation durable entre pluralisme identitaire et unité nationale.
- 6 Le droit électoral libanais apparaît ainsi comme une institution de légitimation politique, organisant le pouvoir législatif, réactualisant le compromis fondateur du régime libanais et favorisant la formation d'alliances transcommunautaires. Il invite à une relecture du régime constitutionnel libanais et à l'adoption de garanties consolidant le rôle des élections. En définitive, à la qualité du régime électoral et à l'effectivité de la représentativité des élus de la nation se mesure l'authenticité du régime pluraliste.

ANTUNES Séverine, *Fabriquer la loi sous le Directoire : une histoire politique et matérielle des assemblées (1795-1799)*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2024²

- 7 Fait sans précédent dans l'histoire institutionnelle française, la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) divise le pouvoir législatif, créant un Conseil des Cinq-cents et un Conseil des Anciens. La thèse entend analyser l'introduction, inédite dans l'histoire parlementaire française, d'une seconde chambre, inaugurant la pratique du bicamérisme institutionnel.
- 8 L'étude de la fabrication de la loi directoriale prend d'abord une dimension matérielle, celle de l'étude des coulisses parlementaires des assemblées. L'analyse montre le passage d'un Corps législatif pensé comme entité unique et divisé dans le seul but « de pondérer » la construction de la loi à une réalité de deux assemblées très différenciées, ayant une forte conscience de leur autonomie et de leurs rôles.
- 9 Une fois ce décor planté, la question de fond était la suivante : la division a-t-elle conduit à l'efficacité recherchée ? *In concreto*, l'analyse du processus législatif montre la « réussite » du projet thermidorien. En effet, les Anciens chargés d'accepter ou de refuser les propositions de loi des Cinq-Cents fonctionnent de concert avec leurs homologues. Pour autant, la contradiction existe ponctuellement, comme le prouve l'étude de la vie des assemblées en l'an V et en l'an VII. La thèse identifie en effet ces deux phases de crise politique comme moments fondateurs de développement des pratiques clés du jeu parlementaire. La conception de la représentation se trouve ainsi renouvelée, induite par la fréquence électorale annuelle et ses effets directs.
- 10 Plus généralement, la fabrication de la loi sous le Directoire démontre le développement de techniques de travail originales qui invitent à repenser la notion d'un « faux bicamérisme » attachée au régime.

Parmi celles-ci, certaines permettent aux Anciens le droit d'amendement et d'initiative déniés par la Constitution, notamment grâce aux commissions. Ces organes constituent des rouages essentiels et soulignent la spécialisation comme maître-mot de l'organisation du travail parlementaire. Plurielles dans leurs structures et fonctionnements, les plus pérennes de ces commissions ont pu être retracées. Parmi elles, l'histoire des commissions militaires démontre tant les interpénétrations entre les deux assemblées que l'utilisation de l'organe par les acteurs comme instrument de combat politique face au pouvoir exécutif.

BALDY Guilhem, *La solidarité en droit constitutionnel. Étude du régime de la V^e République à partir des relations de l'Exécutif*, Université Jean-Moulin Lyon 3, 2024³

- 11 L'analyse constitutionnelle des régimes politiques souffre d'un problème persistant. Elle demeure inscrite dans un cadre conceptuel forgé à partir d'une théorie dogmatique de la séparation des pouvoirs, quand bien même l'inadéquation de cette théorie aux faits est depuis longtemps décriée. Cette thèse entend alors dépasser le problème en introduisant en droit constitutionnel un concept de solidarité – lequel désigne une structure relationnelle de dépendance mutuelle –, en partant de l'hypothèse qu'il favorise une meilleure compréhension et une description plus adéquate des régimes politiques. Pour éprouver la valeur de ce concept, l'étude le confronte au régime de la V^e République.
- 12 Dans la première partie de la thèse, le recours au concept de solidarité permet de développer une analyse de l'Exécutif de la V^e République en identifiant les dépendances mutuelles qui structurent ses relations internes. Ce faisant, l'étude parvient à préciser et à redéfinir une notion équivoque du droit constitutionnel : la solidarité gouvernementale. On s'aperçoit alors que celle-ci ne

s'épuise pas dans la responsabilité collective du gouvernement ni ne se limite à la question de la cohésion entre les ministres, mais qu'elle constitue un outil pertinent pour explorer différents aspects de l'exercice collégial de la fonction gouvernementale (responsabilité ministérielle, coordination du travail gouvernemental, composition des gouvernements, etc.). Par ailleurs, le concept de solidarité est mis au service d'une analyse originale de la question dyarchique en exposant la portée de la solidarité qui relie le président de la République et le gouvernement. Dans la seconde partie, le concept de solidarité est mobilisé pour étudier les rapports qui se nouent entre l'Exécutif et le Parlement, de manière à penser autrement que dans une perspective conflictuelle la question lancinante de l'équilibre institutionnel entre ces organes. En identifiant la solidarité structurelle entre l'Exécutif et le Parlement, ses traductions constitutionnelles comme ses déclinaisons politiques (par exemple, la solidarité majoritaire), il devient possible de mieux rendre compte de la dynamique fusionnelle qui régule concrètement leurs rapports et, ce faisant, d'en comprendre les limites.

- 13 Ces réflexions développées à la lumière de la solidarité des pouvoirs sont-elles susceptibles de résoudre le problème théorique qui les a fait naître ? Il appartiendra avant tout aux lecteurs de le déterminer en mesurant l'ampleur effective du gain d'intelligibilité procuré grâce au concept de solidarité, notamment à partir de leurs représentations initiales de la V^e République.

BOGGIO-MOTHERON Marie-Élisabeth,
Les pratiques parlementaires,
étude en droit constitu-
tionnel franco-britannique,
Université d'Orléans, 2024⁴

- 14 Si « la procédure écrite n'est pas d'essence parlementaire » comme l'affirmait Michel Ameller⁵ en 1964, l'étude superficielle des procédures parlementaires française et britannique pourrait faire craindre un abandon contemporain du lien singulier existant entre

les sources non écrites et les assemblées parlementaires. L'élan de codification commun à la France et au Royaume-Uni depuis le début du ^{xx}^e siècle constitue alors le point de départ d'une interrogation relative à la place réelle qu'occupent aujourd'hui, dans le fonctionnement des quatre chambres, les règles de comportement qui ne sont contenues *in extenso* dans aucun texte.

- 15 En plaçant les pratiques parlementaires au centre de l'étude et en adoptant, à dessein, une posture comparatiste entre deux traditions juridiques que tout oppose⁶, la thèse fait apparaître l'essence des pratiques parlementaires contemporaines par le biais d'une systématisation de leurs fonctions.
- 16 D'une fonction de complémentation à celle d'une neutralisation en passant par le détournement ou l'expérimentation, les pratiques parlementaires accessoires organisent d'abord l'évolution de la portée des règles juridiques en faisant l'économie d'un formalisme parfois lourd. On constate alors un véritable enchevêtrement entre les règles sociales et les règles juridiques, une coexistence quotidienne au sein de mêmes procédures entre des règles qui n'appartiennent pas au même ordre normatif.
- 17 L'étude des pratiques autonomes établit ensuite les contours d'une identité culturelle propre aux Parlements étudiés avec les notions d'« ordre parlementaire⁷ », voire de « société parlementaire⁸ » composée de nombreuses pratiques. Cette identité s'étend alors jusqu'à la réglementation des rapports entre les parlements et les autres organes institutionnels, ce qui permet plus largement de constater l'admission et la protection de cette identité par le pouvoir exécutif lui-même.
- 18 Une systématisation se dégage alors de cette comparaison contribuant, d'une part, à éclaircir la notion de sources non écrites et, d'autre part, à établir les caractéristiques d'un mode d'existence ainsi qu'une identité fonctionnelle qui leur est propre et qui demeure, malgré la tendance grandissante à la codification dans les deux États.

FEVRAT Noémie, *Le mandat de trop ? La réélection des parlementaires et des maires en France et les conditions de sa remise en cause*, Université d'Avignon, 2024⁹

- 19 La thèse porte sur la réélection des parlementaires et des maires sur un même mandat en France. Non limitée par la loi, la réélection cristallise les critiques sur le fonctionnement de la démocratie. Il s'agit ici d'objectiver la place de la réélection dans la structuration des carrières électorales et au sein des institutions politiques.
- 20 En 2017, le projet de loi sur la moralisation de la vie publique prévoit la limitation du « cumul dans le temps » en réduisant à trois le nombre de mandats successifs de certains maires et des parlementaires. La thèse confronte les principaux arguments de ce débat (rotation, déprofessionnalisation, diversification) aux données sur les élus de la V^e République. Elle établit, à rebours du sens commun, que la réélection directe est fréquente, mais que la triple réélection ciblée dans le projet ne concerne qu'une minorité. Les députés obtiennent en moyenne 2,29 mandats et les sénateurs 1,78. 23 % des députés font plus de trois mandats successifs, et seulement 5 % des sénateurs. Le taux de réélection directe des maires des communes de plus de 9 000 habitants atteint 60 %, mais la moyenne des mandats enchaînés est de 2,3. De même, la méthode de l'analyse de séquences permet de préciser la place de la réélection dans les *carrières* politiques : 36 % des élus n'exercent qu'un seul mandat (le plus souvent local, 70 %) et ne font donc « que passer » en politique. Les 64 % autres ont une carrière longue, soit exclusivement locale, soit, le plus souvent, une « carrière à ancrage local tournée vers le cumul ». Dans ces deux cas, la réitération de « petits » mandats locaux (souvent communes de moins de 9 000 habitants) apparaît comme structurante dans la tenue longitudinale d'une carrière.

- 21 Cette thèse montre ainsi que le problème de la triple réélection des parlementaires et des maires de plus de 9 000 habitants est avant tout une construction discursive, loin de la réalité statistique, qui ne joue que marginalement sur la professionnalisation politique. La réélection produit toutefois des effets : la « prime au sortant » renforce les logiques sociales et genrées de sélection des élus, tandis que les plus réélus monopolisent les positions de pouvoir au sein du Parlement et s'appuient sur leur expérience pour peser face à l'exécutif et à l'administration. La thèse invite à lire ce débat comme une preuve de la rationalisation du Parlement à l'œuvre sous la V^e République. La réduction de l'horizon temporel des élus favorisant leur encadrement par des technocrates non élus et experts, participerait d'une logique de « managérialisation » de la vie politique, perçue par certains défenseurs du projet comme gage d'une gestion plus « efficace » de la vie politique.

HAVARD Lucie, *La place du débat dans le processus d'élaboration des lois sous la V^e République*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2025¹⁰

- 22 Le processus d'élaboration des lois fait l'objet, sous la V^e République, de vives critiques consistant à affirmer qu'il ne laisse aucune place à un véritable débat. Alors qu'il apparaît comme l'enceinte privilégiée de la parole, le Parlement semble en effet incapable de délibérer efficacement. Les contraintes pesant sur la délibération parlementaire ne conduisent cependant pas à annihiler toute forme de discussion dans le processus législatif.
- 23 Le point de départ de la présente thèse réside dans l'hypothèse selon laquelle le *débat* constitue une forme de discussion juridiquement et fonctionnellement distincte de la *délibération parlementaire*. Il se définit comme l'ensemble des mécanismes de discussion mis en œuvre en amont du processus d'élaboration des lois visant, d'une part, à permettre la participation des acteurs concernés par une

réforme législative à son élaboration et, d'autre part, à renforcer l'information des décideurs politiques en vue de la délibération parlementaire. Contrairement à cette dernière, le débat n'est ni l'apanage du seul Parlement, ni systématique. Il se déploie dans l'espace institutionnel comme dans l'espace public et mobilise une pluralité de parties prenantes, telles que les représentants de la société civile organisée, les experts, ou encore les citoyens ordinaires.

- 24 Cet outil de la démocratie participative ne remet pour autant pas en cause les fondements de la démocratie représentative. La délibération mise en œuvre au stade parlementaire de l'élaboration des lois demeure au contraire essentielle. Elle permet aux députés et sénateurs de concrétiser le débat et de garantir son efficacité, en offrant notamment une traduction législative aux propositions des parties prenantes. L'analyse met ainsi en lumière l'existence d'une forme de complémentarité, voire d'interdépendance, entre débat et délibération et, partant, entre démocratie participative et démocratie représentative.

LA FAUCI Erika, *L'accès des organes parlementaires à la justice constitutionnelle et la garantie de la dialectique interne des chambres*, Université de Toulon et Université de Messine, 2024¹¹

- 25 La thèse de doctorat intitulée *L'accès des organes parlementaires à la justice constitutionnelle et la garantie de la dialectique interne des Chambres* porte sur l'analyse du thème de la garantie des prérogatives parlementaires accordée par les juges constitutionnels italien et français. Les raisons qui ont amené à choisir ce thème trouvent leur fondement dans les nombreuses pistes de réflexion offertes par l'ordonnance n° 17/2019 à partir de laquelle la Cour constitutionnelle italienne a reconnu pour la première fois la qualité de « pouvoirs de l'État » aux parlementaires, individuellement. Ainsi,

les membres des Chambres ont obtenu la possibilité de soulever un conflit d'attribution afin de protéger leurs prérogatives lorsque celles-ci sont gravement et manifestement violées par d'autres pouvoirs de l'État.

- 26 Il a donc été considéré qu'une telle décision représentait un tournant significatif pour la sauvegarde des prérogatives des organes parlementaires par le juge constitutionnel et que, par conséquent, cela aurait sans aucun doute une incidence sur l'équilibre global entre les pouvoirs de l'État et sur la forme de gouvernement de l'ordre constitutionnel italien.
- 27 Partant de ces prémisses, la thèse compare l'institution juridique des conflits d'attribution entre les pouvoirs de l'État avec celle de la saisine parlementaire française, laquelle exprime fortement le lien qui subsiste entre la justice constitutionnelle et la question de la garantie de la dialectique interne aux chambres. Cette comparaison vise à comprendre quel rôle le juge constitutionnel peut jouer dans la protection des prérogatives parlementaires et quelle incidence ses décisions peuvent avoir sur la forme de gouvernement.

MORITZ Hervé, *Le club du Crocodile et ses évolutions (1980-1986) : groupe d'influence, innovations institutionnelles et lieux de mémoire de la construction européenne*, Université de Strasbourg, 2024¹²

- 28 Cette thèse de doctorat propose une étude du Club du Crocodile depuis sa création en juillet 1980 jusqu'au décès de son fondateur, Altiero Spinelli, en mai 1986. S'appuyant sur un large éventail de sources, telles que les archives du Parlement européen, les archives personnelles d'Altiero Spinelli (AS) et de son assistant Pier-Virgilio Dastoli (PVD), ainsi que des témoignages, des documents et des écrits

de contemporains, cette recherche analyse l'émergence de l'un des premiers exemples d'intergroupe au Parlement européen.

- 29 Forts de leur légitimité démocratique nouvelle à la suite des premières élections au suffrage universel direct en 1979, les parlementaires affiliés au Club du Crocodile considèrent le Parlement européen comme une véritable « Assemblée constituante ». Ils obtiennent la création de la commission institutionnelle et s'y investissent pleinement pour élaborer leur projet. Leur initiative constituante mène à l'adoption du « projet de traité instituant l'Union européenne » par le Parlement en février 1984. Cependant, ce véritable « traité-constitution » n'entre jamais en vigueur. Les gouvernements lui préfèrent l'Acte unique.
- 30 Cette thèse de doctorat met ainsi en lumière le projet constituant, les stratégies d'influence et les actions des membres du Club du Crocodile, ainsi que les innovations institutionnelles qu'ils ont engendrées au sein de l'institution parlementaire. Elle propose aussi une étude des héritiers du Club du Crocodile, en particulier des intergroupes fédéralistes successifs au Parlement européen, et de leurs stratégies visant à promouvoir la constitutionnalisation de l'Union européenne depuis les années 1980. Enfin, ce travail de recherche aborde les mémoires collectives du Crocodile, ses acteurs et ses enjeux, ouvrant la voie à l'étude des lieux de mémoire de la construction européenne, dont l'existence même a fait l'objet de controverses. Elle apporte ainsi une contribution originale à l'historiographie de l'intégration européenne.

RIGHETTI Camille, *Les commissions d'enquête parlementaire. Étude comparée des expériences américaine, française et italienne*, Université de Toulon, 2024¹³

- 31 Les commissions d'enquête constituent un instrument d'investigation parlementaire largement répandu, mais dont la définition demeure incertaine et tributaire des contextes nationaux. Permanentes ou

temporaires, dotées de pouvoirs plus ou moins étendus, elles partagent une finalité commune : la recherche d'informations destinées à éclairer l'action publique. Malgré leur fréquence, elles n'ont pas fait l'objet d'une analyse globale permettant de saisir leur place dans le paysage institutionnel.

- 32 Fondée sur une étude comparée des expériences américaine, française et italienne, la thèse vise à dégager l'unité conceptuelle des commissions d'enquête à partir de la diversité de leurs formes. Elle repose sur une double approche.
- 33 L'approche organique analyse leur structure et leurs pouvoirs. En France, le régime juridique des commissions d'enquête est strictement encadré, traduisant une conception rigoureuse de la séparation des pouvoirs. La comparaison révèle toutefois une plus grande souplesse en Italie et aux États-Unis, tant dans l'objet, que dans la structure des commissions (parfois bicamérale), et dans la durée des enquêtes. Elle met également en évidence que les pouvoirs d'investigation français, de nature quasi judiciaire, ne constituent pas une singularité, mais un trait caractéristique commun, les différences tenant à leur mise en œuvre.
- 34 L'approche fonctionnelle montre que les commissions d'enquête ne sont pas uniquement des outils de contrôle, mais des instruments et des auxiliaires participant à l'exercice des fonctions de contrôle, d'évaluation et de législation. Instruments de contrôle-information comme de contrôle-sanction, elles peuvent s'inscrire dans des mécanismes de mise en cause politique. Elles constituent également des outils privilégiés d'évaluation des politiques publiques et contribuent, indirectement, mais significativement, à la fonction législative.
- 35 Leur fonction transversale d'information fonde ainsi l'ensemble de leurs effets institutionnels.

SEJARI Yacine, *Le juge constitutionnel et les relations entre le Parlement et l'Exécutif en République fédérale d'Allemagne*, Université Paris-Panthéon-Assas, 2024¹⁴

- 36 À partir du cas allemand, cette thèse propose une analyse renouvelée du phénomène de juridictionnalisation des relations entre le Parlement et l'exécutif. La Cour constitutionnelle fédérale a été amenée à traiter de nombreux litiges dans ce champ, en particulier grâce au mécanisme du conflit entre organes (*Organstreit*). Or, le texte de la Loi fondamentale ne fournit pas, à lui seul, un cadre juridique suffisant pour résoudre ces litiges. Il convient donc de mettre en lumière non seulement la participation du juge à la construction de normes opératoires, mais aussi les représentations intellectuelles qui orientent et rendent possible la concrétisation du texte constitutionnel. C'est en effet sur le fondement d'une certaine conception du principe de démocratie et de la division du pouvoir que la Cour a produit différentes réserves parlementaires (décisions politiques « essentielles », engagement des forces armées, Union européenne, etc.), substantiellement renforcé les droits à l'information des députés et encadré la compétition politique.
- 37 L'intervention de la Cour de Karlsruhe est soumise à des limites, et ce, même dans le contexte d'une culture juridique allemande dépourvue de doctrine des questions politiques et marquée par une forte justiciabilité. Elle peut être amenée à restreindre son contrôle, notamment lorsque, comme lors des dissolutions du Bundestag de 1982 et de 2005, l'ensemble des forces politiques s'accorde dans le même sens. De plus, même lorsque la Cour entend intervenir activement, ses décisions n'ont que des effets limités sur la dynamique propre au système parlementaire. Sa jurisprudence touche principalement à la dimension formelle des relations entre le Parlement et l'exécutif et n'agit que marginalement sur la « fusion des

pouvoirs » propre à ce système. Le juge constitutionnel doit ainsi être pensé non comme un acteur déterminant des grands équilibres de ces relations, mais comme un facteur de modération inscrit dans un système qui lui préexiste.

TOYANE Aloïs, *Parlements et recherche scientifique*, Aix-Marseille Université et Université du Luxembourg, 2024¹⁵

- 38 La thèse, soutenue en cotutelle entre l'Université du Luxembourg et Aix-Marseille Université en avril 2024, porte sur les relations entre les institutions parlementaires et la recherche scientifique dans trois démocraties libérales : la France, la Suisse et le Canada. La comparaison de ces trois pays est justifiée par la diversité de leurs systèmes parlementaires et par leurs expériences contrastées en matière de politique de la recherche.
- 39 S'appuyant sur un cadre théorique combinant le néo-institutionnalisme – dans ses variantes historique et sociologique – et les *science studies*, la thèse interroge la capacité des parlements à peser sur l'orientation, le financement et l'évaluation de la politique scientifique nationale.
- 40 L'analyse s'attache à examiner, dans un premier temps, le cadre juridique et institutionnel de la recherche dans chaque État – acteurs publics, organismes de financement, secteur privé – avant d'étudier les modalités concrètes d'intervention parlementaire : commissions spécialisées, questions parlementaires, offices d'évaluation scientifique et technologique. La thèse consacre, dans un second temps, une attention particulière aux instruments d'expertise scientifique, comme l'étude d'impact, à destination des législateurs, dont le degré d'institutionnalisation varie sensiblement selon les systèmes étudiés.
- 41 Il ressort de cette étude que si les parlements manifestent un intérêt constant pour les enjeux scientifiques, leurs centres d'intérêt varient et leur capacité d'influence demeure structurellement inégale,

tributaire à la fois de l'architecture institutionnelle propre à chaque système et des orientations politiques conjoncturelles. L'existence d'offices d'évaluation scientifique dédiés – dont l'OPECST français constitue un exemple abouti – apparaît comme un facteur déterminant dans la qualité de l'interface entre expertise scientifique et décision législative.

VAIREZ Richard, *La construction idéologique du Tiers durant la campagne électorale des États généraux : 5 juillet 1788-17 juin 1789*, Université de Pau, 2024¹⁶

- 42 La Révolution du 17 juin 1789, qui créa l'Assemblée nationale, est-elle survenue par hasard, par audace, par un enchaînement aussi soudain qu'imprévisible, ou au contraire, est-elle l'aboutissement d'une idéologie mise en action ? Pour répondre à cette question, non encore élucidée par l'histoire, ce travail analyse l'abondante production littéraire affranchie de toute censure effective par l'arrêt du 5 juillet 1788.
- 43 Il s'agit de 804 documents totalisant 32 000 pages, représentant 70 % de la littérature politique de la première campagne électorale française, qui s'articulent autour de dichotomies radicales : monde nouveau et ancien, changement et immobilisme, raison et superstitions, égalité et privilèges, droit naturel et droit positif, Tiers et société ordinale, État et province, intérêt général et intérêt particulier ! Ils sont lus, relus, discutés et relayés par la principale presse à peu près libre, la Gazette de Leyde, ils génèrent dans l'opinion en général et plus précisément dans l'esprit des futurs électeurs du Tiers, des points d'ancrage idéologiques non négociables : vote en commun par tête dans une assemblée unique, constitutionnalisme et captation de la puissance législative.

- 44 Ce travail démontre d'abord le socle historique et politique de la thèse germaniste. Il met en évidence la référence globalement négative à Montesquieu, dont les fameux corps intermédiaires sont perçus par le Tiers comme un obstacle, une entrave. Il confirme également le faible recours à Rousseau et à son *Contrat social*, ce qui corrobore l'influence limitée de sa pensée, telle qu'elle avait déjà été pressentie par certains historiens. Il révèle ensuite le triomphe du droit naturel, qui légitime le droit à la représentativité et à la participation au pouvoir législatif, assis « légalement », selon les acteurs de l'époque, sur l'Édit de Pistres et sur son non moins célèbre *Lex fit consensu populi et Constitutione regis*. Deux modèles se sont révélés déterminants : les États-Unis, où d'anciens sujets d'un monarque firent la démonstration concrète d'un pouvoir constituant représentatif fondant une société égalitaire, et surtout le Dauphiné, avec la nouvelle constitution de ses États provinciaux. Enfin, ce travail invite à faire descendre l'abbé Sieyès et son célèbre *Qu'est-ce que le Tiers État ?* du piédestal d'auteur référent, vraisemblablement érigé par des historiens trop férus de téléologie.
- 45 Pour actionner cette idéologie, les idéologues du Tiers forts de la puissance de la représentativité de 90 % de la population du royaume substituèrent le mandat représentatif conforme à l'intérêt général à l'impérativité défendant les intérêts particuliers et locaux. C'est ainsi que par une double transsubstantiation, celle de l'élection transformant l'élu en représentant pressenti de la Nation, et celle de la vérification en commun créant un collectif transcendant, naquit symboliquement et juridiquement le 17 juin 1789 l'entité matricielle de la nation souveraine : l'Assemblée nationale.

VALAX Jeanne, *La décision de guerre et le Parlement*, Université Paris-Panthéon-Assas, 2024¹⁷

- 46 L'étude du Parlement et de la guerre examine les moyens dont disposent les assemblées pour autoriser le recours à la force armée d'une part, et pour contrôler la poursuite des interventions d'autre part. L'ensemble de ces prérogatives, qu'il s'agisse du vote de la déclaration de guerre, du vote des crédits militaires, de la ratification

des traités, et de l'ensemble des moyens de contrôle de l'action du gouvernement (questions, débats, missions d'information, etc.) constituent des actes d'une nature juridique particulière. Ces actes traduisent l'exercice par le Parlement d'une fonction distincte de la fonction législative, exercée aux côtés du gouvernement, et que nous appelons la fonction gouvernementale.

- 47 De ce point de vue, la thèse examine comment l'exercice de cette fonction a évolué sous l'effet des nouvelles modalités du recours à la force armée. L'avènement de l'arme nucléaire et la création du système de sécurité collective de l'ONU, au sortir du second conflit mondial, ont radicalement modifié les conditions d'emploi des forces armées. Après 1945, la guerre ne se déclare plus, les forces armées sont engagées sans vote préalable des assemblées, et les crédits supplémentaires de guerre peuvent être ouverts sans que le Parlement ne l'ait autorisé. La thèse présente donc la façon dont les assemblées se sont adaptées aux nouvelles formes du recours à la force, et examine si cette adaptation traduit encore l'exercice par le Parlement d'une fonction gouvernementale aux côtés du gouvernement.

NOTES

1 A. Abdallah, *L'institutionnalisation de la représentation communoconfessionnelle par les élections législatives au Liban*, thèse de droit public, sous la direction de R. Rambaud, Université Grenoble Alpes, soutenue le 30 juin 2025, DOI :

[10.70675/01115369z4aa8z4067zab3az6bca0087d045](https://doi.org/10.70675/01115369z4aa8z4067zab3az6bca0087d045).

2 S. Antunes, *Fabriquer la loi sous le Directoire : une histoire politique et matérielle des assemblées (1795-1799)*, thèse d'histoire, sous la direction de P. Serna, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, soutenue le 26 juin 2024, DOI : [10.70675/adcf7656z7136z48d5zb75bz70ddcd0c6a4c](https://doi.org/10.70675/adcf7656z7136z48d5zb75bz70ddcd0c6a4c).

3 G. Baldy, *La solidarité en droit constitutionnel. Étude du régime de la V^e République à partir des relations de l'Exécutif*, thèse de droit public, sous la direction de D. Mongoin, Université Jean-Moulin Lyon 3, soutenue le 2 décembre 2024, DOI : [10.70675/8f80f57fz317cz4997z940bz8284991f7003](https://doi.org/10.70675/8f80f57fz317cz4997z940bz8284991f7003).

- 4 M.-Él. Boggio-Motheron, *Les pratiques parlementaires, étude en droit constitutionnel franco-britannique*, thèse de droit public, sous la direction de V. Barbé et P. Allorant, Université d'Orléans, soutenue le 6 décembre 2024, DOI : [10.70675/835969f9zb9cfz4bb8z8cc1zf6e6712250cd](https://doi.org/10.70675/835969f9zb9cfz4bb8z8cc1zf6e6712250cd).
- 5 M. Ameller, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Paris, LGDJ, 1964, p. 23.
- 6 Méthode dite du Most Different Systems Design inspirée notamment des travaux de John Stuart Mill.
- 7 Voir notamment O. Beaud, « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire », *Droits*, 2001, n° 33, p. 73-96, DOI : [10.3917/droit.033.0073](https://doi.org/10.3917/droit.033.0073).
- 8 M. Rush, P. Giddings, *Parliamentary socialization-learning the ropes or determining behavior?*, Londres, Palgrave-Macmillan, 2011, p. VI-VII.
- 9 N. Fevrat, *Le mandat de trop ? La réélection des parlementaires et des maires en France et les conditions de sa remise en cause*, thèse de science politique, sous la direction de G. Marrel et V. Labatut, soutenue le 23 janvier 2024, Université d'Avignon, DOI : [10.70675/47ade78az749az4e4az90bfzcc0479fd7b57](https://doi.org/10.70675/47ade78az749az4e4az90bfzcc0479fd7b57).
- 10 L. Havard, *La place du débat dans le processus d'élaboration des lois sous la V^e République*, thèse de droit public, sous la direction de Ph. Xavier, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, soutenue le 22 octobre 2025.
- 11 E. La Fauci, *L'accès des organes parlementaires à la justice constitutionnelle et la garantie de la dialectique interne des chambres*, thèse de sciences juridiques, sous la direction de C. Severino et G. Sorrenti, Université de Toulon et Université de Messine, Italie, soutenue le 23 avril 2024, DOI : [10.70675/bac69c3eza103z4888z9306z7f13ee6b5cd2](https://doi.org/10.70675/bac69c3eza103z4888z9306z7f13ee6b5cd2).
- 12 H. Moritz, *Le club du Crocodile et ses évolutions (1980-1986) : groupe d'influence, innovations institutionnelles et lieux de mémoire de la construction européenne*, thèse d'histoire contemporaine, sous la direction de S. Schirmann, Université de Strasbourg, soutenue le 17 décembre 2024, DOI : [10.70675/f4263afdz6556z4b71za24ez502c2525b868](https://doi.org/10.70675/f4263afdz6556z4b71za24ez502c2525b868).
- 13 C. Righetti, *Les commissions d'enquête parlementaire. Étude comparée des expériences américaine, française et italienne*, thèse de sciences juridiques, sous la direction de Th. Di Manno et A. Le Quinio, Université de Toulon, soutenue le 16 décembre 2024, DOI : [10.70675/fbaaf16ez9c96z4845z9b74ze4ab2fa48d9a](https://doi.org/10.70675/fbaaf16ez9c96z4845z9b74ze4ab2fa48d9a).

- 14 Y. Sejari, *Le juge constitutionnel et les relations entre le Parlement et l'Exécutif en République fédérale d'Allemagne*, thèse de droit public, sous la direction de A. Le Divellec, Université Paris-Panthéon-Assas, soutenue le 15 novembre 2024, DOI : [10.70675/a8db30fbze73az4be6z939dz4dbcf8daf7af](https://doi.org/10.70675/a8db30fbze73az4be6z939dz4dbcf8daf7af).
- 15 A. Toyane, *Parlements et recherche scientifique*, thèse de droit public, sous la direction de É. Oliva, S. de Cacqueray et Ph. Poirier, Aix-Marseille Université et Université du Luxembourg, soutenue le 23 avril 2024, DOI : [10.70675/7bdc69faz7d3fz4042zbac1z032a49aebd3f](https://doi.org/10.70675/7bdc69faz7d3fz4042zbac1z032a49aebd3f).
- 16 R. Vairez, *La construction idéologique du Tiers durant la campagne électorale des États généraux : 5 juillet 1788-17 juin 1789*, thèse d'histoire, sous la direction de Fr. Bidouze, Université de Pau, soutenue le 13 décembre 2024, DOI : [10.70675/a3f2a599z0bd8z46edz8d1czdeccfbb902d9](https://doi.org/10.70675/a3f2a599z0bd8z46edz8d1czdeccfbb902d9).
- 17 J. Valax, *La décision de guerre et le Parlement*, thèse de droit public, sous a direction de Th. Fleury Graff, Université Paris-Panthéon-Assas, soutenue le 7 mai 2024, DOI : [10.70675/95d6c225z05e4z4197z9222z317bf2d2aacc](https://doi.org/10.70675/95d6c225z05e4z4197z9222z317bf2d2aacc).

AUTEUR

Gilles Toulemonde

Maître de conférences en Droit public à l'Université de Lille

IDREF : <https://www.idref.fr/097412422>

ORCID : <http://orcid.org/0000-0003-3928-3602>

HAL : <https://cv.archives-ouvertes.fr/gilles-toulemonde>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000355878147>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/15060396>

5 détails insolites de l'hémicycle du Sénat

La salle des séances, ou hémicycle, est le lieu du débat, de la délibération et du vote, cœur de la démocratie parlementaire où s'exprime la souveraineté du peuple via ses représentants élus. En France, l'hémicycle est en demi-cercle. Depuis la Révolution française, la « gauche » et la « droite » se définissent par rapport au président de séance : la gauche à sa gauche, la droite à sa droite.



1 La charpente du Sénat

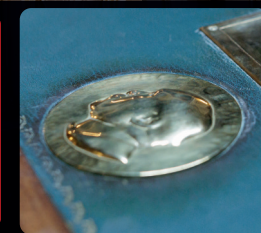
L'hémicycle s'enflamme en 1859



2 La cloche du Président de séance



3 Le « crayon télévision »



4 La médaille de Victor Hugo



5 Le « Plateau » : version sénatoriale du « Perchoir »

Les détails de l'hémicycle

1.

La charpente du Sénat

L'hémicycle s'enflamme en 1859

Dans la nuit du 27 au 28 octobre 1859, un incendie se déclare dans les combles, à proximité de la salle des séances. Rapidement, les flammes se propagent à la toiture, les étincelles menaçant les autres ailes du palais du Luxembourg, dont celle de la bibliothèque et celle des archives. La coupole ne peut être sauvée. Le treuil du lustre en fonte tombe et traverse le plancher qui ne résiste pas au poids de l'eau et des matériaux qui le jonchent. Il s'effondre. Les blessés sont évacués.

Le marquis d'Hautpoul, Grand référendaire du Sénat, entreprend une enquête administrative le 31 octobre. Il interroge vingt-trois personnes, du lampiste à l'architecte, pour déterminer la cause de l'incendie et reconstituer le fil des événements. Selon les conclusions de l'enquête, la cause est accidentelle. Après ce drame, la surveillance du Palais est réorganisée. Un poste de pompiers est créé et des rondes de nuit sont mises en place pour prévenir les incendies. Encore aujourd'hui, le Sénat est équipé de matériel de secours contre les incendies et dispose, au sein de la direction de l'Accueil et de la Sécurité, d'agents formés pour intervenir rapidement.

Le Sénat ne pourrait pas fonctionner sans ses directions « Ressources et Moyens » qui concourent indirectement à la conduite de ses missions constitutionnelles.

2.

La cloche du Président de séance

Lors des débats dans l'hémicycle, qui peuvent parfois être animés, notamment lors des questions d'actualité au Gouvernement, le président de séance doit pouvoir rappeler les orateurs à leurs obligations (courtoisie, respect des temps de parole). Un outil est alors à sa disposition : la règle en bois, qu'il frappe sur son bureau, pour appeler l'attention des orateurs au respect de leur temps de parole. La cloche, discrète, trône à droite sur le bureau du président de séance. Présente depuis la Révolution, elle n'est pas utilisée pour discipliner les débats et ramener les parlementaires au calme, contrairement à une idée reçue.

Dans la Haute Assemblée, où le désordre est rare et où le respect est la règle, la cloche est en réalité utilisée par le président de séance uniquement pour les ouvertures, suspensions et reprises de la séance.

3.

Le « crayon télévision »

Ce crayon original, bicolore, à double tête, alternant d'un côté le rouge vermillon et de l'autre le bleu de Prusse, a marqué, depuis le 19^{ème} siècle, l'imaginaire de la séance publique. Il permettait au président de séance de noter sur le dossier de séance les avis de la Commission et du Gouvernement sur les amendements (favorable avec le bleu / défavorable avec le rouge) et le sens du vote (adopté en bleu / rejeté en rouge).

Aujourd'hui, tombé en désuétude, le crayon télévision a été remplacé par des outils numériques. La fabrique de la loi est aujourd'hui totalement numérisée. C'est la division des lois, au sein de la Direction de la Séance, qui construit la loi et la met en ligne en temps réel, en enregistrant chaque avis puis chaque vote et en construisant le texte adopté progressivement (« petite loi »). Chacun peut alors consulter et suivre sur le site du Sénat la loi « en train de se faire ».

4.

Le « Plateau » : version sénatoriale du « Perchoir »

Au Sénat, on appelle le « Plateau » le lieu dans l'Hémicycle où s'installe le président de séance : le Président du Sénat ou l'un des 8 vice-présidents. De cette position stratégique, la présidence dirige les débats, fait respecter le règlement, suspend ou lève la séance, distribue la parole aux orateurs et aux ministres, compte et enregistre les votes. À ce poste, qui ressemble à celui d'un chef d'orchestre, la présidence de séance est la garante de la qualité et de la sérénité des débats.

Pour cela, la présidence est assistée par un groupe d'huissiers, personnel dédié et pleinement disponible, dont la tenue caractéristique a traversé les siècles : queue de pie et pantalon noir ; chemise, gilet et nœud papillon blanc ; bouton de perle et chaîne d'argent en rubans ; et la fameuse épée. Leurs missions sont très variées : surveiller les entrées et venues, distribuer les courriers et mettre à disposition des sénateurs des tablettes pour suivre la discussion des amendements, veiller à la sécurité dans l'hémicycle.

Au Palais du Luxembourg, les débats se dirigent depuis le Plateau, situé dans le « Petit Hémicycle » construit en 1840 par Alphonse de Gisors, en face du « Grand Hémicycle » où siègent les Sénateurs. Le Plateau est au Sénat ce que le Perchoir est à l'Assemblée nationale.

5.

La médaille de Victor Hugo

Sur 15 pupitres de la salle des séances du Sénat, sont apposées des plaques commémoratives à la mémoire d'anciens sénateurs illustres :

[Victor HUGO, Victor SCHOELCHER, Pierre WALDECK ROUSSEAU, Marcellin BERTHELOT, Emile COMBES, Georges CLEMENCEAU, Raymond POINCARÉ, Gaston DOUMERGUE, René COTY, Gaston MONNERVILLE, François MITTERRAND, Michel DEBRÉ, Alain POHER, Edgar FAURE, Maurice SCHUMANN]. Le Sénat apposera prochainement une médaille pour Robert BADINTER. Nommé garde des Sceaux en 1981, il fera voter définitivement l'abolition de la peine de mort au Sénat. Puis il poursuivra en tant que sénateur son combat pour les libertés.