

REGARD HISTORIQUE SUR L'ORGANISATION ET LE TRAVAIL DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER (1789-1848)

Aurélien Baudu

(*Sénat, Toulouse I et Paris V*)

Les commissions parlementaires constituent le véritable lieu du travail législatif¹ sous la Ve République, bien que l'autonomie et la marge d'action de celles-ci trouvent leurs limites dans l'incapacité à se substituer à l'assemblée plénière, au nom du droit d'amendement². L'importance actuelle accordée à ces organes internes du Parlement témoigne de l'aboutissement d'une longue évolution au cours des régimes politiques successifs. À l'origine, le nombre de parlementaires était trop élevé pour que les travaux soient réalisés sereinement en assemblée plénière. Les chambres législatives ont donc eu recours à des formations plus restreintes qui ont pris le nom de « comités », puis de « commissions ». Avant de porter un regard historique sur l'organisation et le travail des commissions parlementaires en France et à l'étranger, il est essentiel de s'entendre sur la notion étudiée. La présentation de trois définitions différentes des commissions parlementaires, défendues par divers spécialistes du droit parlementaire à des instants *t* de l'histoire institutionnelle française, permet de mesurer l'évolution progressive de la notion de commission parlementaire. Si Eugène Pierre, dans son *Traité de droit parlementaire*³, expliquait que « les premières assemblées parlementaires n'ont pas été constituées de commissions parlementaires, mais plutôt par des comités, c'est-à-dire des organes aux attributions étendues et mal définies. Les commissions parlementaires ne sont compétentes que dans un domaine précis et

¹ Voir notamment P. Turk, *Les commissions parlementaires sous la V^e République*, Paris, Dalloz, Collection « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2003 ; H. Message, *Les commissions parlementaires*, collection Connaissance de l'Assemblée, 2000 ; D.G. Lavroff, « Les commissions de l'Assemblée nationale sous la V^e République », *RDP* n° 6, 1971 ; P. Cahoua, « Les commissions, véritable lieu du travail législatif », *Revue Pouvoirs* n° 34, 1985, p. 37.

² H. Roussillon, « Pour une mini assemblée », *Revue Pouvoirs*, n° 64, page 126.

³ E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 3^e éd., Paris, 1 vol., 1908, p. 885-923.

pour un projet déterminé », par la suite, Joseph Barthélemy¹ définissait les commissions parlementaires comme « des organes déterminés au sein des assemblées, composés d'un nombre restreint de parlementaires, choisis selon leurs compétences supposées et chargés d'effectuer un travail qui se conclut par la présentation d'un rapport ». La dernière définition, plus contemporaine, peut apparaître comme une synthèse des définitions précédentes et traduit la réalité du travail parlementaire sous la Ve République : « les commissions parlementaires sont des organes du travail parlementaires, dont le rôle est exclusivement préparatoire. Les commissions informent, rapportent et proposent pour aider la décision, mais celle-ci appartient à l'Assemblée ». Sur le fondement de cette vision contemporaine des commissions parlementaires, il est apparu intéressant de revenir sur l'évolution historique de celles-ci.

Toutefois l'influence des parlements étrangers sur le modèle français n'est pas neutre². L'approche comparatiste peut également être très intéressante, car le rôle confié aux commissions parlementaires est extrêmement variable selon les démocraties. Certaines démocraties européennes ont accordé aux commissions parlementaires un pouvoir législatif intégral qui va jusqu'à l'adoption des textes³. À l'inverse, d'autres régimes ont préféré renforcer le contrôle parlementaire par l'intermédiaire des commissions⁴. Quelle influence les démocraties européennes ont-elles eu sur l'organisation des commissions parlementaires françaises ? Quel est finalement le véritable rôle de celles-ci ? En considérant que les commissions parlementaires ne doivent avoir qu'un rôle préparatoire et non décisionnel, il est évident qu'il n'a pas existé de commissions

¹ J. Barthélemy, *Système des commissions et le travail parlementaire*, 1934.

² P. Lauvaux, *Les Grandes démocraties contemporaines*, PUF, 3^e éd., 2004, 1060 p. ; P. Lalumière et A. Demichel, *Les régimes parlementaires européens*, Paris, PUF, 1978 ; I. Rens, « Les commissions parlementaires en droit comparé », *Revue internationale de droit comparé*, 1961, p. 309.

³ C'est notamment le cas en Italie où les « *leggine* » ou petites lois peuvent être adoptées par les commissions à l'issue d'une procédure simplifiée. Voir à ce sujet G. Bibes, *Le système politique italien*, 1974 ; G. De Vergottini, « Les investigations des commissions parlementaires en Italie », *RDP*, 1985, p. 37 ; Documents et études de la documentation française « Les Institutions de l'Italie », 1994 ; J.P. Beroud, *Les commissions législatives délibérantes italiennes*, Thèse, 1973.

⁴ C'est notamment le cas en Allemagne et au Japon. Voir à ce sujet A. Grosser, *L'Allemagne en Occident*, 1985, p. 128 mais aussi T. Fukase et Y. Huguichi, *Le constitutionnalisme et ses problèmes au Japon : approche comparative*, 1984 ; V. Herman et F. Mendel, *Les Parlements dans le Monde*, Paris, PUF, 1977.

parlementaires au sein des premières assemblées législatives françaises. Contrairement à ce que défendait Mirabeau, les révolutionnaires ont rejeté volontairement le modèle anglo-saxon, qui limitait trop, selon Sieyès, la liberté individuelle des députés. Après la chute de l'Empire, l'expérience anglaise est érigée en mythe fondateur du parlementarisme. La Restauration va largement s'en inspirer. Commence alors à apparaître une conception moderne des commissions parlementaires.

I. L'absence de commissions parlementaires au sein des premières assemblées législatives françaises (1789-1814)

Il ne faut pas confondre les comités avec les commissions parlementaires. Trop souvent, certains auteurs ont assimilé ces deux notions, qui sont pourtant différentes. Par exemple, Marcel Prélot dans son ouvrage de droit parlementaire¹ soulignait que « les assemblées ont toujours eu tendance à former des organismes de travail, appelés tantôt comités et tantôt commissions ». Or il convient de rappeler qu'une nuance semble exister entre les commissions et les comités. Les premières assemblées parlementaires ont été composées d'organes internes appelés « comités ». Par la suite, sous la Convention, il ne s'agissait en aucun cas de simples organes de travail préparatoire, par référence à la définition formulée par Jean Gicquel et Pierre Avril, mais plutôt d'organes décisionnels internes en charge de la gestion des affaires de l'assemblée. Toutefois, l'avenir de ces comités dépendait étroitement de la relation qu'ils entretenaient avec l'assemblée. Etymologiquement², les comités ne devaient être que des préposés de celle-ci. Lorsque l'équilibre se rompt entre ces derniers et leur commettant, c'est l'existence même des comités qui doit alors être remise en cause.

A. L'apparition des comités sous la Révolution

1. Sous la Constituante

Lors de la Révolution, la Constituante va admettre le système des comités. À partir du mois de juin 1789, l'Assemblée confie la charge de sa gestion à des députés pris en son sein et qui se sont

¹ M. Prélot, *Droit parlementaire français*, Paris, Les cours de droit, 1958, p. 102.

² Le terme « comité » vient du latin « committere » qui signifie « préposer ».

rassemblés dans des comités. Le règlement de l'Assemblée nationale constituante du 29 juillet 1789 a été élaboré par un comité de députés du Tiers État, constitué lors de la séance du 20 mai 1789. Ce règlement¹ se caractérise par l'insuffisance de la réglementation qu'il renferme. Si le cinquième chapitre de ce texte fait référence aux comités, les dispositions relatives à ces derniers sont bien minces puisqu'elles indiquent seulement que « les comités seront composés de membres nommés au scrutin par listes et dans les bureaux, comme il a été dit des secrétaires. Personne ne pourra être membre de deux comités ». C'est la raison pour laquelle deux décrets relatifs aux comités et postérieurs au règlement du 29 juillet 1789 ont été publiés par les révolutionnaires. Il s'agit en premier lieu du décret du 21 mars 1790² sur l'ordre de travail de l'Assemblée nationale qui indique que « les différents comités seront tenus de préparer leur travail de manière que l'assemblée ne puisse jamais éprouver aucun retard, ni changer dans aucun temps ni dans aucune circonstance l'ordre qu'elle s'est prescrit ».

Ces dispositions, complémentaires au règlement initial, témoignent, de la part des révolutionnaires, d'une volonté de faire des comités de simples préposés de l'Assemblée nationale. Le décret du 26 décembre 1790³ relatif aux avis des comités va plus loin et restreint les pouvoirs confiés aux comités. Il précise que « l'Assemblée nationale décrète qu'aucun des comités de l'Assemblée nationale ne pourra rendre public son avis, mais il sera tenu de consulter l'Assemblée qui seule pourra arrêter le parti qu'il conviendra de prendre ». Au regard du nombre de comités créés en une année, la publication de ces dispositions restrictives n'est pas surprenante. En effet, à l'origine, les parlementaires avaient établi quatre « comités de travail » qui préparaient les mesures destinées à assurer l'ordre des délibérations et la bonne expédition des affaires⁴. Un an après, en 1790, l'Assemblée en comptait trente et un⁵.

Deux rapports parlementaires, en date du 28 et 30 août 1791, dévoilent de manière très précise les aspects de l'organisation interne

¹ R. Bonnard, *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789*, Sirey, Paris, 1926, p. 11.

² R. Bonnard, *op. cit.*, p. 126, B. II. 221.

³ R. Bonnard, *op. cit.*, p. 126, B. I. 288.

⁴ Il y avait le comité des subsistances, le comité du contentieux, le comité de rédaction et le comité de règlement.

⁵ E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 3^e éd., Paris, 1908, p. V. 885.

de la première assemblée constituante française¹. Ces comités étaient nommés dans les bureaux et avaient chacun un président et deux secrétaires élus pour un mois. Ils étaient autorisés à s'occuper des matières d'administration et de gouvernement. L'historien Hippolyte Taine², en faisant allusion aux comités parlementaires, expliquait « qu'il faut au travail et au succès d'une assemblée plus que de la sécurité et de l'indépendance, il lui faut aussi du silence et de l'ordre, de l'esprit pratique, de la discipline sous des conducteurs compétents et acceptés. Les leaders ne suffisent pas, il faut des organismes spéciaux ».

2. Sous la monarchie constitutionnelle de 1791

Si la Constitution de 1791 est restée silencieuse à ce sujet³, le règlement de l'Assemblée législative du 18 octobre 1791⁴ prévoyait l'existence de 21 comités permanents et spécialisés. Les premiers articles du règlement consacrés aux comités établissent une liste énumérative de ces derniers. Il est possible de répertorier six groupes de comités. Les comités dits économiques (agriculture, commerce), juridiques (législation civile et criminelle, lois et règlements, pétitions, décrets), diplomatiques et militaires (matières diplomatiques, des colonies, lois et règlements militaires, lois et règlements pour la marine), financiers (liquidation, examen des comptes, dépenses publiques, assignations et monnaies, contributions publiques, trésorerie nationale, dette publique), de services publics (secours publics, instruction publique), de la questure (inspection de la salle).

Les autres articles du chapitre V du règlement fixent un certain nombre de règles concernant les comités. Les députés ne peuvent pas cumuler les places au sein des comités (article 24). Les adresses et les pétitions ne peuvent être envoyées directement aux comités. Les comités n'ont aucun pouvoir décisionnel (article 26), par contre les

¹ Voir notamment V. Dussart, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Thèse, Lille, 2000, p. 29, Rapport du 28 août 1791 présenté à l'Assemblée Nationale par les inspecteurs des secrétariats, des comités et des bureaux, *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. XXX, p. 13-25, Rapport du 30 août 1791, *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. XXX, p. 71 commandé par un décret du 2 août 1791 dont l'un ordonnait un rapport sur « les divers comités et bureaux de l'Assemblée Nationale ».

² H. Taine, *Les Origines de la France contemporaine*, 1875.

³ J. J. Guiffrey, « Les comités des assemblées révolutionnaires 1789-1795 » dans *Revue Historique*, 1876, tome I, p. 438-483.

⁴ R. Bonnard, *op. cit.*, p. 132-139.

travaux des comités sont rendus publics au sein de l'assemblée (article 29).

Cette dernière disposition peut laisser supposer que le travail des comités en 1791 était essentiellement préparatoire. C'est en ce sens qu'un rapprochement pourrait être établi avec les commissions parlementaires contemporaines. Toutefois il convient de nuancer cette comparaison puisque les commissions parlementaires actuelles n'ont jamais été associées à la gestion des affaires internes des assemblées, puisqu'il s'agit de commissions législatives ou d'enquête. Or, parmi la liste énumérative des comités du règlement du 18 octobre 1791, à l'article 22 et 24 du chapitre V figuraient le comité pour l'inspection de la Salle et le comité du secrétariat et de l'imprimerie. Le premier était chargé de surveiller les dépenses faites pour le compte de l'Assemblée et le second de la retranscription des débats et de l'organisation administrative des travaux parlementaires. A l'heure actuelle la questure et le service de la séance ne sont pas considérés comme des commissions parlementaires.

Le 8 octobre 1791, le député Audrein s'exclamait : « Il faut des comités, ce moyen seul peut accélérer le cours des affaires, il n'est pas possible qu'on se passe des comités si l'assemblée veut des connaissances approfondies¹ ». Toutefois pour prévenir les dérives, ces comités ont été entièrement subordonnés à l'Assemblée nationale législative, ce qui n'a plus été le cas ensuite.

C. L'affirmation des comités sous la Convention

En 1793, la Convention décide de reconduire les comités. Dans son ouvrage consacré à l'histoire des Girondins, le regard de Lamartine² sur la mise en place des comités est particulièrement instructif. « La Convention s'efforça, par l'organisation de ses comités, de classer les lumières, les aptitudes et les dévouements individuels dont elle était remplie, et d'appliquer chacun de ses membres à la fonction pour laquelle sa nature, ses facultés et ses études semblaient le désigner. L'instruction publique, les finances, les armées, la marine et la diplomatie formaient autant de comités où s'élaboraient dans des discussions intimes les matières du

¹ J. Malafosse, *Histoire des institutions de la Révolution à la IV^e République*, Paris, Montchrestien, 1975.

² A. de Lamartine, *Histoire des Girondins*, tome 2, L. Chevalier, Paris, 1865-1866, p. 408-410.

gouvernement. La Convention réservait aux séances publiques les grandes luttes théoriques ou de passions politiques. Le nerf de l'Administration intérieure était placé dans les comités ».

Il illustre son propos à travers l'exemple de deux comités. Le premier est celui dit « de la Constitution ». Il était composé de membres doués en matière de science des institutions. Le mérite semblait donc être au cœur de ces choix. Lamartine rappelle dans son ouvrage que ce comité était dominé par des Girondins tels que Sieyes, Condorcet, Danton, Thomas Payne, Brissot, Pétion, Brissot ou encore Barère à l'exception de Robespierre, car suspecté d'anarchie.

« Le plus important après celui de la Constitution, dans un moment où il fallait transformer les mœurs du peuple après en avoir transformé ses lois était le comité de l'instruction publique, composé des philosophes, des lettrés et des artistes de la Convention » indique Lamartine¹.

Le règlement de l'assemblée du 28 septembre 1792 consacre un septième chapitre aux comités². Il ne contient que deux articles très brefs. L'essentiel des dispositions relatives aux comités sont contenues dans les décrets et notamment le décret du 21 septembre 1792 qui rappelle que les comités de l'Assemblée législative sont conservés. Peu à peu, les comités vont se doter d'un pouvoir de domination croissant qui va freiner l'action gouvernementale. En effet, les comités avaient également une fonction très implicite de contrôle du pouvoir exécutif, ce que la séparation stricte des pouvoirs de 1791 interdisait. C'est pour cette raison que de 1792 à 1795, les comités de salut public et de sûreté générale furent une source continue de conflits avec l'exécutif et parvinrent même à être les véritables détenteurs du pouvoir en raison de l'annihilation des autres comités nommés par la Convention.

Le décret du 7 avril 1793 crée le comité de Salut Public. Installé dans le Pavillon de Flore, il reçoit de la Convention tout le pouvoir législatif et réglementaire. Ce comité, dit Taine, exerce une véritable « royauté collective ». Cette organisation, considérée par les historiens³ comme le « véritable gouvernement de la France » est composée de neuf membres ; parmi eux, quatre réels hommes d'État : Prieur de la Côte d'or ; Lazare Carnot, le mathématicien qui organisa

¹ Lamartine, *op. cit.*, p. 411.

² R. Bonnard, *op. cit.*, p. 152.

³ M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, vol. 1 et 2, A. Colin, 1932.

les armées de la République et conçut tous les plans de campagne, surnommé « l'organisateur de la victoire » ; Saint Just qui prôna une république égalitaire et vertueuse, surnommé « l'archange de la Terreur » et enfin Robespierre, surnommé « l'incorruptible » qui impose au Club des Jacobins son idéal rousseauiste et mène la « Grande Terreur » grâce au Comité de Salut public¹.

Chargé de surveiller et d'accélérer l'action de l'administration, dans des circonstances urgentes, le comité de salut public pouvait prendre des mesures de défense générale extérieure et intérieure. Ses membres délibéraient en secret. Une somme de 100.000 francs était mise à sa disposition pour dépenses secrètes. Il était normalement élu pour un mois. Toutefois, le décret du 6 juin 1793 relatif au renouvellement des comités a précisé que tous les comités doivent être renouvelés à l'exception du comité de salut public.

Pendant tout le temps qu'il resta en fonction, du 7 avril 1793 jusqu'à la révolution thermidorienne, grâce aux renouvellements successifs de ses pouvoirs, le comité a dirigé les relations extérieures, surveillé l'organisation de l'armée, exercé un droit de réquisition sur les personnes et les choses. En se concertant avec le Comité de Sûreté générale, il avait le droit de faire incarcérer les membres de la Convention.

Ce dernier a finalement imposé sa direction à l'Assemblée. Celle-ci était devenue une salle d'enregistrement des décrets du Comité. S'était ainsi instauré un véritable despotisme du Comité de salut Public qui disposait de l'ensemble des pouvoirs. Mais le 9 thermidor, une grande majorité de ses membres mit fin à la Grande Terreur en envoyant son chef sur l'échafaud.

Après thermidor, le décret du 7 fructidor an II réorganise en profondeur les comités de la Convention². Ce texte comprend trois grandes parties. La première d'entre elles correspond à une liste énumérative des différents comités retenus et porte le titre « *De la formation des comités* ». Seize comités sont créés. Le Comité de Salut public et le Comité de Sûreté générale sont maintenus avec respectivement douze et seize membres. Le comité le plus important, en nombre de membres, est le comité des finances. Pour l'essentiel, les autres comités retenus sont ceux qui avaient été consacrés sous l'Assemblée législative. La seconde partie du décret fixe les

¹ C. Emeri et C. Bidegaray, *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, Paris, 1997.

² R. Bonnard, *op. cit.*, p. 155.

attributions des différents comités. Le comité de salut public conserve des compétences très étendues en matière de relations extérieures et dans le domaine militaire. Il peut prendre toutes les mesures nécessaires relatives à ses attributions, mais il doit se conformer aux lois. Si le comité de salut public a un droit de réquisition sur les personnes et les biens, son droit d'arrestation est limité aux seuls agents militaires qu'il surveille, tout en étant fortement encadré. Par ailleurs, sur le plan financier, le comité de salut public continue à disposer d'une ouverture de crédit extraordinaire de dix millions. La troisième partie du décret contient des dispositions plus générales. Parmi celles-ci, figurent des règles strictes sur les comités avec pour objectif principal d'encadrer l'action de ces derniers. Par exemple, l'article 23 stipule que les décisions des comités doivent toujours avoir une base légale et l'article 34 précise que tous les comités doivent se renouveler chaque mois. Est-il utile de rappeler que ces règles élémentaires n'existaient plus avant le 9 thermidor. Toutefois, cette réorganisation n'a pas réussi à effacer les heures sombres de la Convention et de ses comités. Il était difficile d'imaginer que les gouvernements ultérieurs n'interdiraient pas progressivement les comités au sein des assemblées parlementaires.

C. L'interdiction progressive des comités jusqu'à la fin de l'Empire

1. Une interdiction partielle sous le Directoire

Après l'expérience douloureuse de la Convention, le pouvoir constituant du Directoire prend soin d'interdire le recours systématique aux comités¹. En effet, la Constitution du 5 fructidor An III précise qu'aucun des deux conseils ne peut créer en son sein de comité permanent.

Mais pour contrebalancer cette interdiction absolue, il est prévu la possibilité de créer un comité général de discussion à condition que ce dernier soit tenu secret, demandé par une centaine de parlementaires et surtout qu'il ne délibère pas².

¹ Article 67 alinéa 1 : « Ni l'un ni l'autre de ces conseils ne peut créer dans son sein aucun comité permanent ».

² Article 66 Constitution de l'An III : « Sur la demande de cent de ses membres, chaque conseil peut se former en comité général et secret, mais seulement pour discuter, et non pour délibérer ».

Mais la nouveauté réside dans l'autorisation de la mise en place de commissions spéciales et temporaires chargées de l'examen préparatoire de certaines matières. Elles devaient se dissoudre aussitôt leur mission terminée. Ces commissions « ad hoc » seront très utilisées et sur tous les sujets. Il semblerait qu'il en ait existé jusqu'à deux cents à la fois et composées de trois à quatre membres chacune¹. Par exemple, le décret du 17 brumaire an IV a créé, au sein du Conseil des Anciens, une commission chargée de simplifier et de classer les lois² et l'arrêté du 11 brumaire an IV a créé, au sein du Conseil des Cinq-Cents, une commission chargée de la vérification définitive des pouvoirs.

Par ailleurs deux arrêtés importants ont fixé des règles essentielles au sujet du fonctionnement de ces commissions parlementaires. Il s'agit de l'arrêté du 22 ventôse an IV relatif aux travaux des commissions des finances³. Par exemple, les articles 1 et 2 de ce document rappellent que « les commissions des finances feront un rapport sur le mode de contribution pour la présente année [...] et rendront tous les décadis un compte sommaire de leurs travaux, des obstacles qu'elles ont pu trouver... ». Le second arrêté, du 27 thermidor an IV, concerne le mode de nomination des commissions⁴ tout en précisant que « le Conseil des Cinq-Cents considère qu'il importe autant à la célérité qu'à la perfection du travail des commissions spéciales créées dans son sein, que ce travail résulte du concours des lumières du plus grand nombre possible de ses membres ». En réalité, le Directoire a souhaité mettre en place des pratiques parlementaires plus modérées et se protéger contre les luttes de partis et de clans qui ont déchiré l'Assemblée sous la Convention.

2. Une interdiction relative sous le Consulat et l'Empire

Sous le Consulat et l'Empire, avec l'éclatement du Parlement, les commissions parlementaires sortent du paysage parlementaire. La

¹ Article 67 alinéa 2 : « Seulement chaque conseil a la faculté, lorsqu'une matière lui paraît susceptible d'un examen préparatoire, de nommer parmi ses membres une commission spéciale, qui se renferme uniquement dans l'objet de sa formation. Cette commission est dissoute aussitôt que le conseil a statué sur l'objet dont elle était chargée ». Voir également H. Bergasse, *Histoire de l'Assemblée*, Payot, Paris, 1967, p. 125 à 142.

² R. Bonnard, *op. cit.*, p. 180.

³ R. Bonnard, *op. cit.*, p. 183.

⁴ R. Bonnard *op. cit.*, p. 184.

Constitution de l'An VIII en créant le Conseil d'État, lui a confié le soin de préparer lui même les projets de loi et les règlements d'administration publique sous la direction des consuls.

Le Tribunal et le Corps Législatif participaient également à l'élaboration des lois. Le Tribunal qui, par la permanence de ses sections, parvint à jouer un rôle assez actif, fut condamné à être supprimé par le senatus-consulte du 19 août 1807. On voit mal, dans ce contexte, comment des commissions parlementaires auraient pu parvenir à surgir de l'ombre et s'opposer au pouvoir exécutif considérablement renforcé par Bonaparte.

En effet, le Corps Législatif n'avait pas besoin de commissions pour approuver ou rejeter une loi sans amendements et sans débats ! Cependant, une étude détaillée des règlements des assemblées sous le Consulat démontre le contraire¹. Par exemple, l'article 17 du règlement intérieur du Tribunal précise que « le président et les secrétaires font les renvois aux commissions² » et l'article 33 ajoute que « le travail préparatoire est renvoyé à des commissions spéciales³ ». Ces commissions sont composées de trois à cinq membres et chaque commission nomme un rapporteur (article 36). Tous les projets de loi étaient envoyés à une commission spéciale « qui le discute sans délai ». Ensuite les rapports faits par ces commissions spéciales sont rendus publics auprès des parlementaires, des consuls et des ministres (article 48). À côté de ces commissions spéciales, il est possible de retrouver dans le règlement intérieur du Tribunal « une commission des inspecteurs du palais du Tribunal ». Par ailleurs, le règlement intérieur du Corps législatif prévoyait également une commission des inspecteurs qui prendra le nom de commission administrative par arrêté du 16 brumaire an IX⁴. Ces deux commissions étaient chargées, l'une et l'autre, de surveiller l'emploi des fonds affectés aux dépenses des deux assemblées, mais avec également un rôle en matière d'ordonnancement. Ainsi, coexistaient deux commissions composées chacune de cinq membres avec un renouvellement mensuel et par cinquième avec l'impossibilité de s'y faire réélire avant un délai de quatre mois.

¹ V. Dussart, *op. cit.*, p. 42-43.

² R. Bonnard, *op. cit.*, p. 189.

³ R. Bonnard, *op. cit.*, p. 190.

⁴ Voir Règlement du Tribunal du 27 nivose an VIII (articles 37 et 38) et Règlement du Corps Législatif du 27 nivose an VIII, et R. Dutruch, *Le tribunal sous le Consulat et l'Empire*, p. 39.

Après la suppression du Tribunal, le sénatus-consulte du 19 août 1807 décida que le Corps législatif nommerait au début de chaque session trois commissions. Une commission de législation civile et criminelle, une commission d'administration intérieure et une commission des finances.

II. Vers une conception moderne des commissions parlementaires (1815-1848)

Les révolutionnaires français ont rejeté volontairement le modèle parlementaire britannique et par conséquent leur conception des commissions parlementaires. Les commissions anglo-saxonnes¹ ont une organisation propre issue de la *Common Law*. À l'origine, elles ont été créées pour la mise en œuvre d'une mission d'enquête et de contrôle du pouvoir exécutif conformément à la séparation des pouvoirs. Par exemple, la tâche des *select committees* est d'examiner le travail et les dépenses des ministères concernés et d'en faire des rapports à la Chambre. Mais le travail législatif est aussi une fonction des commissions anglo-saxonnes bien que la production législative soit coutumière et non écrite. Au lendemain de l'Empire, avec l'influence des idées libérales, les institutions parlementaires françaises se sont développées en se calquant en partie sur l'expérience institutionnelle anglaise. D'ailleurs, cette fascination pour le parlementarisme anglais a permis le développement d'une conception

¹ Voir sur ce thème, W. Bagehot, *La Constitution anglaise*, Paris, Germer Baillière, 1869 ; Y. Meny et Y. Suruel, *Politique comparée. Les démocraties Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 6^e éd., Paris, Montchrestien, coll. « Domat Politique, 2001 ; J. Leruez, *Le système politique britannique*, Paris, Doc. Fr., coll. « Notes et études documentaires », n° 4758 *Les Institutions du Royaume-Uni*, Paris, Doc. Fr., coll. « Droit constitutionnel et institutions politiques », 1999 ; Bilger Street, *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne*, Thèse, Paris, 2000 ; G. Drewry et O. Dawn, "Parliamentary accountability for parliament", in *The administration of justice*, 1998 ; R. Hostache, « Les Whips du Parlement Britannique », *Politique*, n° 21-23, 1963, p. 192-195
C. J. Hughes, « The early history of standing committees : 1832-1905 », *Parliamentary affairs*, the journal of the hansard society, vol. II, n°4, autumn 1949, p. 378-398 ; D. Baranger, *Le Parlementarisme des origines en Angleterre*, Paris, PUF, 1999.

moderne des commissions parlementaires, propre à la France et distincte de la pratique révolutionnaire des comités¹.

A. L'organisation des commissions parlementaires en Angleterre

En Angleterre, le parlementarisme est apparu bien plus tôt qu'en France puisque dès 1213 s'est tenue une assemblée pour discuter des doléances du pays. En novembre 1213, le Roi Jean Sans Terre convoque un conseil à Oxford pour débattre de la gestion du Royaume. En 1215, la Grande Charte (*Magna Carta*), dans son article 12, prévoit la règle du consentement à l'impôt. À la fin du XIII^e siècle, en 1295, Edouard Ier convoque *the model parliament*. Les guerres contre la France et l'Ecosse conduisent le monarque à demander au Parlement des moyens pour financer ses belligérances. En contrepartie, le bicamérisme s'installe et le principe de consentement à l'impôt est réaffirmé en 1297 (*The confirmation of the charter*). Après une longue période de déclin (loi électorale de 1429 à l'encontre des paysans libres), de sommeil profond (absolutisme des Tudor et des Stuart), il fallut attendre la fin de la République de Cromwell et de la Glorieuse Révolution (*Bill of Right de 1688*) pour que l'organisation parlementaire soit stabilisée. Au XVIII^e siècle, le parlementarisme est conforté et installé définitivement en Angleterre alors qu'il balbutie de l'autre côté de la Manche. Comme le rappelle Danielle Frison, au XVIII^e siècle l'Angleterre a connu «une vie parlementaire ininterrompue garantie par l'incompétence des souverains et par la lutte politique entre les whigs, en faveur du parlementarisme, car représentants des puissants milieux financiers, et les tories, défendant les intérêts de l'aristocratie foncière² ».

C'est au XVI^e siècle que les premiers comités apparaissent en Angleterre. Est institué le Comité de la Chambre Entière auprès de la Chambre des Communes. À l'origine, seules les questions d'impôts et de subsides furent traitées dans ce comité à vocation générale. Le Parlement anglais a décidé de maintenir cette institution dans le seul but de rendre ses travaux plus efficaces et plus clairs.

¹ J. Bigaud, *Les commissions parlementaires en France, en Angleterre et aux Etats-Unis : Etude comparée de leur organisation et de leur fonctionnement*, Thèse, Toulouse, Imprimerie Bonnet, 1920.

² D. Frison, *Histoire constitutionnelle de la Grande Bretagne*, Ellipses, 2005 ; Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, Paris, J. Rotschild éditeur, tome 1 à 4.

Au XVIII^e siècle, les *bills* publics se distinguent des *bills* privés. L'examen de ces derniers ne se fait pas en Comité de la Chambre Entière mais plutôt selon une procédure spéciale. Des *committees of private bills* sont créés¹. Par la suite, la Chambre des Communes crée des comités spéciaux, les *select committees*, chargés de recevoir des informations et d'entendre des témoins. Ils pouvaient exiger la production de rapports et de dossiers.

Les chambres anglaises ne devaient pas nécessairement renvoyer aux commissions toutes les affaires qui leur étaient soumises². Les projets de lois étaient essentiellement discutés dans le plus important de tous les Comités : le Comité de la Chambre Entière ou *Committee of the Whole House*. Le travail législatif s'effectue au sein des *committees*. Les textes soumis à la Chambre des Communes font l'objet de deux lectures en séance plénière. La première lecture est purement formelle. La seconde, quant à elle, présente les principes généraux du texte. Le travail en commission intervient avant la troisième et dernière lecture, suivie du vote de la loi. Au XVIII^e siècle, il était possible de distinguer trois grandes formes de commissions parlementaires en Grande-Bretagne.

1. Le « committee of the whole house »

La plus prestigieuse est le *committee of the Whole House*. La Commission est composée de l'ensemble des membres du Parlement sans le *speaker*. Sa présidence est alors confiée au *chairman*. Cette commission est saisie uniquement pour les lois présentant une importance particulière. On parle des *first class constitutional text*. Cette commission est aussi saisie pour les propositions et projets de lois non controversés. L'absence d'opposition politique marquée va faciliter l'adoption du projet. Enfin, cette procédure est aussi utilisée pour les textes qui doivent être adoptés en urgence.

2. Les « joint committees »

Les *joint committees* sont composés paritairement de membres de la Chambre des Communes et de membres de la Chambre des Lords. Le plus souvent, cette commission est composée des *select*

¹ P. Pactet, *Les institutions de la Grande-Bretagne*, Paris, 1960.

² J. Beaute, « Le règlement intérieur de la Chambre des Communes britannique d'hier à aujourd'hui », *RDP*, n° 2, 1996.

committees de chaque chambre. Ces commissions sont créées pour régler des problèmes non politiques qui concernent au même titre les deux chambres. Cela permet d'assurer un large consensus sur le texte, son contenu ainsi que sur les amendements proposés par les deux chambres.

3. Les « select committees »

Les *select committees*¹ se composent d'un nombre de parlementaires spécialement nommés à cet effet. Les *select committees* bénéficient de délégations de pouvoirs de la Chambre des Communes et sont destinées à assurer un contrôle efficace du gouvernement. Elles disposent du droit d'entendre tous les hauts fonctionnaires et les ministres. Seul le *secretary of state* peut refuser de se rendre aux convocations des commissions². Elles apportent leur contribution à la transparence politique. Leur composition doit refléter celle de la chambre. Elles sont renouvelées à chaque législature. La tâche des *select committees* est d'examiner le travail et les dépenses des ministères concernés ainsi que l'effet des politiques gouvernementales pour en faire des rapports à la Chambre. Les commissions procèdent à des auditions de ministres, de hauts fonctionnaires et de personnalités compétentes, mais elles ne disposent pas de pouvoirs d'investigation. Leurs travaux aboutissent habituellement à des rapports écrits, accompagnés du compte rendu des auditions effectuées.

Il n'est pas prévu de débats aux Communes pour l'examen de ces rapports. Elles contribuent à éclairer le débat politique. Les opposants à ces commissions affirment qu'elles encouragent l'absentéisme des députés en séance plénière et qu'elles détournent l'attention des grands débats inondant les parlementaires de rapports et documents. Leurs défenseurs affirment quant à eux que les commissions obtiennent du gouvernement plus d'informations que la Chambre n'en obtenait auparavant.

¹ J.M. Lee, « Select committees and the Constitution », *The political quarterly*, vol. 41, 1970, p. 182-194.

² J. Leruez, *Gouvernement et politique en Grande-Bretagne*, Paris, presse de la Fondation Nationale des sciences politiques, Dalloz, p. 44.

B. L'influence du modèle anglo-saxon sur l'organisation des commissions parlementaires françaises au XIX^e siècle

Après le joug de l'Empire, la France aspirait à une constitution contenant plus de liberté institutionnelle et individuelle. De nombreux discours faisaient donc référence au bonheur anglais pour justifier la nécessité de mettre en place le parlementarisme en France¹. Cette influence libérale va marquer une majeure partie du XIX^e siècle en France jusqu'au Second Empire. En 1814, après l'abdication de Napoléon, les Bourbons sont restaurés avec Louis XVIII qui est appelé au trône en avril 1814 par le Sénat. Sous la Première Restauration, du fait du rejet du démocratisme de 1793 et de l'autoritarisme de 1799, le contexte constitutionnel était relativement favorable au régime parlementaire², et au développement d'une conception moderne des commissions parlementaires

Une commission est nommée le 7 juin 1814 afin de rédiger le règlement de la Chambre des Pairs. Le projet de texte est discuté par les pairs entre le 21 et le 30 juin 1814. La majeure partie de la discussion porte sur la question des commissions parlementaires³. Il est prévu que les projets de loi peuvent être discutés par des commissions permanentes de vingt-cinq membres dénommées « bureaux⁴ » ou des commissions spéciales « dont les fonctions cessent quand l'affaire, pour laquelle elles ont été nommées, est terminée⁵ ».

Quant au règlement de la Chambre des députés du 25 juin 1814, son cinquième chapitre règle la question des commissions. Il est prévu que la chambre soit composée en permanence de neuf bureaux⁶. Par ailleurs, les articles 64 et 65 de ce règlement prévoient qu'une commission peut être nommée au sein des bureaux pour examiner les pétitions. Très peu d'indications ont été fournies sur le rôle joué par ces commissions du fait de la brièveté de la session parlementaire de la première Restauration qui s'est achevée le 30 décembre 1814.

¹ J. Barthélémy, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, Giard et Briere, 1904, p. 16-18.

² J. Barthélémy, *op. cit.*, p. 12.

³ R. Bonnard, *op. cit.*, p. 19.

⁴ Voir article 4 du règlement du 2 juillet 1814 de la Chambre des Pairs, cf. R. Bonnard, *op. cit.*, p. 212.

⁵ Voir article 5 du règlement du 2 juillet 1814 de la Chambre des Pairs.

⁶ Voir article 56 du règlement du 25 juin 1814 de la Chambre des Députés, cf. R. Bonnard, *op. cit.*, p. 227.

Par la suite, malgré le retour de Napoléon sous les Cent Jours, les idées libérales triomphent¹ et les commissions parlementaires sont maintenues. Toutefois, il est surprenant de relever le terme « comité » dans le règlement de la Chambre des Pairs du 20 juin 1815. Le sixième titre de ce règlement est intitulé « Des comités et commissions spéciales² ». Deux comités permanents sont donc créés. Il s'agit du comité des pétitions et du comité permanent, composés de sept membres chacun. Les autres organes de travail parlementaire sont temporaires. Il s'agit des commissions spéciales (article 49 du règlement) et du comité secret, créé sur demande écrite de 10 pairs et qui ne s'occupe que de l'objet pour lequel il a été créé (article 73 du règlement).

Le règlement de la Chambre des représentants du 19 juin 1815³ est plus bref. La chambre est divisée en une quinzaine de bureaux qui « confèrent séparément sur les propositions qui leur sont transmises par la chambre⁴ ». Mais ces deux textes ne furent jamais appliqués, car le régime prit fin le 18 juin après la défaite de Waterloo. Le 22 juin Napoléon abdique. La chambre doit s'enfuir. Louis XVIII retrouve son trône le 18 juillet 1815. Par une ordonnance du 13 juillet, la chambre est dissoute.

De nombreux auteurs⁵ situent la naissance du régime parlementaire sous la seconde Restauration. Toutefois, sous le règne de Louis XVIII et de Charles X, très peu de modifications ont été apportées aux règlements des assemblées législatives. Seul l'arrêté du 7 mai 1828 vient modifier le mode de nomination des commissions spéciales⁶. Le parlementarisme s'installe par la pratique et celle-ci a été codifiée sous la Monarchie de Juillet. Sous le règne de Louis

¹ M. Morabito, *op. cit.*, p. 174. La première raison tient en l'absence d'autres appuis valables que les libéraux pour Napoléon. Ensuite son adhésion au libéralisme peut apaiser l'hostilité des puissances étrangères. Enfin, la Charte de 1814 ayant affirmé des principes libéraux, il était difficile de les remettre en cause.

² R. Bonnard, *op. cit.*, p. 235.

³ R. Bonnard, *op. cit.*, p. 239.

⁴ Cf. Art. 4 du règlement du 19 juin 1815.

⁵ J. Barthélémy, *L'Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, Giard et Briere, 1904 ; F. Berriat Saint-Prix, *Commentaire sur la Charte constitutionnelle*, Paris, Videcoq, 1836 ; R. Capitant, « Régimes parlementaires », *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, p. 33 ; H. Charau, *Essai sur l'évolution du système représentatif*, Dijon, Durantière, 1909 ; A. Laquieze, *Les Origines du régime parlementaire en France 1814-1848*, Thèse droit, Paris II, 1995.

⁶ R. Bonnard, *op. cit.*, p. 242.

Philippe, des indications relativement précises et détaillées ont été fournies par les différents textes règlementaires relatifs aux assemblées. L'arrêté du 7 septembre 1830¹ de la Chambre des Pairs fournit de précieuses indications sur le travail des commissions parlementaires. Tous les projets de loi sont renvoyés au sein de la commission à laquelle l'auteur du texte appartient. La commission rédige un rapport et pose les questions essentielles sur le texte. La discussion en séance publique s'ouvre sur ce rapport. Le règlement du 28 janvier 1839² de la Chambre des Députés consacre un chapitre aux « Bureaux et commissions ». Les neuf « bureaux » correspondent aux commissions permanentes et les « commissions » sont des organes de travail temporaires. Une importance particulière est toutefois accordée à la commission du budget, composée de dix-huit membres et « chargée de l'examen de la loi des dépenses et des recettes de l'État ».

Conclusion

Cette description rappelle finalement que les commissions parlementaires sont des organes du travail parlementaires, dont le rôle est exclusivement préparatoire, et qu'elles informent, rapportent et proposent pour aider à la décision, qui appartient en dernier lieu à l'assemblée législative.

¹ R. Bonnard, *op. cit.*, p. 245.

² R. Bonnard, *op. cit.*, p. 266.