

LA MAJORITÉ PARLEMENTAIRE ?

Sous la IV^e République, la majorité parlementaire correspondait à un agrégat sans consistance, elle ne désignait pas une structure mais l'addition des députés qui avaient voté l'investiture du chef du gouvernement. Les contours de cet ensemble flou se déplaçaient au gré de la conjoncture et des enjeux ; on rejoignait la majorité et on la quittait d'autant plus facilement que les transgressions étaient sans conséquence, sinon sur la stabilité des ministères. Cette figure incertaine persista sous la I^{re} législature de la V^e République, durant laquelle la droite approuvait la politique économique et sociale que combattait la gauche, tandis que celle-ci soutenait la politique algérienne qui répugnait de plus en plus à la droite ; le gouvernement ne pouvait compter que sur le groupe gaulliste qui détenait ce que l'on appellera trente ans plus tard la « majorité relative », mais la défection finale du MRP provoqua le vote de censure du 5 octobre 1962 et la dissolution qui s'ensuivit. 45

De cet affrontement sortit un nouveau concept de majorité qui était presque sans rapport avec l'ancien, puisque la majorité se présente désormais comme une entité durable et cohérente¹. Si elle repose toujours sur une coalition, cette coalition est déterminée par le vote des électeurs, au lieu de l'être *a posteriori* par les négociations des états-majors ; elle a pour vocation explicite de soutenir fidèlement le gouvernement pendant la durée de la législature ; elle est enfin pourvue de frontières à la fois intangibles et infranchissables : on est dedans ou on est dehors (les centristes devaient l'apprendre à leurs dépens). A cet

1. Pour une analyse des diverses acceptions du terme de « majorité », on se reportera à l'étude très complète de Jean-Marie Denquin, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *Revue du droit public*, 1993, p. 949.

égard, la IX^e législature fait exception, puisqu'elle a ressuscité en 1988 le gouvernement sans majorité de 1958-1962, soutenu par le seul groupe socialiste et devant chercher les voix qui lui manquaient tantôt du côté des communistes et tantôt du côté des centristes ; mais cette formule évoque aussi la IV^e République, dans la mesure où elle exprimait le dernier stade d'une décomposition que masquaient seuls les artifices du parlementarisme rationalisé et qu'atteste la dégradation de l'image du Parlement ces dernières années.

LA MAJORITÉ GOUVERNÉE

46 La majorité ainsi définie « gouverne » incontestablement depuis 1962. Peut-on dire pour autant qu'elle gouverne à la manière de la majorité de la Chambre des communes, modèle du gouvernement parlementaire, avec laquelle elle présente d'évidentes analogies : n'est-elle, comme elle, déterminée par le vote des électeurs, et son mandat n'est-il pas également de soutenir le gouvernement ? Mais le paradigme britannique comporte un élément de plus. Chef de la majorité, le chef du gouvernement ne peut diriger celui-ci que pour autant que celle-là, qui l'a choisi, lui conserve sa confiance ; s'il advient que cette adhésion lui est retirée, il doit s'effacer, comme l'a montré M^{me} Thatcher en 1990. A l'évidence, la majorité de la V^e République s'écarte de cette référence, et doublement.

En premier lieu, la majorité parlementaire française est « asservie » au sens cybernétique du terme : elle est contrôlée de l'extérieur. Fonctionnellement, sa raison d'être est de soutenir le gouvernement ; or le gouvernement, selon la formule consacrée, ne « procède » pas du Parlement, mais du président de la République ; le Premier ministre n'est donc pas choisi par la majorité, il lui est imposé par la décision présidentielle, et s'il la dirige, c'est à ce titre. Ainsi ce n'est pas la majorité qui définit le gouvernement, c'est exactement l'inverse, comme cela s'est particulièrement manifesté en 1969 et en 1974, quand l'élection présidentielle est intervenue en cours de législature sans qu'une dissolution vienne remettre les pendules à l'heure : les partis qui avaient rallié la candidature de Georges Pompidou et de Valéry Giscard d'Estaing sont alors entrés dans la nouvelle configuration majoritaire, significativement qualifiée de « majorité présidentielle », en accédant au gouvernement. C'est donc par en haut que la majorité s'est recomposée, ce qui révèle que ses liens avec le suffrage universel sont en réalité médiatisés par l'élection présidentielle qui constitue la décision politique majeure.

Paraphrasant Georges Burdeau, on pourrait dire alors que la majorité n'est pas *gouvernante* mais qu'elle est plutôt *gouvernée*.

La cohabitation de 1986, puis celle de 1993, font certes exception à cette règle, puisque le gouvernement Chirac comme le gouvernement Balladur « émanent » de la majorité parlementaire issue d'élections législatives qui contredisaient l'élection présidentielle. La portée de cette évidence demeure toutefois plus limitée qu'il n'y paraît à première vue, parce que l'élection présidentielle à venir pèse sur la législature en cours : de même qu'il était manifeste que le terme programmé de l'Assemblée élue en 1986 dominait les comportements, de même l'échéance de 1995 confère aujourd'hui une allure de transition à l'action gouvernementale, en dépit des efforts du Premier ministre pour l'inscrire dans une durée plus longue et plus autonome à grand renfort de lois quinquennales. La preuve de cette prégnance présidentielle est apportée par le fait que le caractère transitoire du gouvernement d'Édouard Balladur ne peut être conjuré que par l'évocation de la candidature de son chef à l'Élysée : ou bien ce gouvernement ne gère qu'une parenthèse, ou bien il préfigure l'accession du Premier ministre à la magistrature suprême. Si la majorité ne s'inscrit plus dans le sillage de l'élection présidentielle passée, elle repose, au moins dans les esprits, sur l'anticipation de l'élection présidentielle à venir. Alors même que les conditions de son autonomie paraissent réunies, elle demeure donc toujours asservie à une décision politique qui n'est pas la décision des électeurs la concernant immédiatement.

47

En second lieu, la majorité est asservie par les mécanismes du parlementarisme rationalisé. Il ne s'agit plus ici de l'ombre portée de l'Élysée, mais des rapports avec le gouvernement que les rédacteurs de la Constitution organisèrent par référence à l'expérience qu'ils connaissaient. Rappelons que le gouvernement avait nécessairement une majorité sous la IV^e République, puisqu'il devait être investi par les députés, mais comme il était incapable de conduire ensuite les travaux de cette majorité, en raison de son indiscipline chronique, on a imaginé d'inscrire dans la Constitution une réglementation qui devait produire le résultat qu'obtenait la solidarité politique, c'est-à-dire le *leadership* du Premier ministre britannique sur les Communes. Il fallait enfermer pour cela la majorité initiale dans un réseau de contraintes qui couvrirait l'ensemble de l'activité parlementaire en réduisant au minimum le rôle de la confiance : dès lors que celle-ci avait été accordée lors de l'investiture (remplacée par l'approbation du programme de l'article 49, al. 1^{er} C), elle était présumée se maintenir tant qu'une manifestation

explicite de défiance n'aurait pas eu lieu. En conséquence, le gouvernement se voyait conférer un monopole de l'initiative qui plaçait la majorité dans sa dépendance, depuis la fixation de l'ordre du jour jusqu'au vote final des textes, en passant par l'immunité des projets et la maîtrise des amendements. Exceptionnellement, si cette panoplie se révélait insuffisante, la confiance présumée pouvait être mobilisée grâce à l'article 49, al. 3 C, qui plaçait les députés rétifs devant le dilemme de la soumission passive ou de l'hostilité déclarée.

La mise en œuvre de ce système allait connaître un double infléchissement. Le premier, on l'a deviné, a résulté de l'apparition du nouveau concept de majorité, cohérente et disciplinée, qui rendait théoriquement superfétatoires les contraintes imaginées pour faire face à une situation désormais révolue. A partir de la II^e législature, la discipline politique issue de l'allégeance au président de la République (et donc à son gouvernement) est venue se superposer aux contraintes constitutionnelles, sans que leur application soit notablement assouplie¹, tant la menace d'un « retour à la IV^e République » continuait de faire figure d'épouvantail. L'asservissement technique de la majorité s'est ainsi trouvé renforcé par son asservissement politique.

D'autre part, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a imposé aux règlements des assemblées une interprétation du dispositif constitutionnel qui en systématise la rigueur. Partant du principe que tout ce qui n'est pas explicitement permis au Parlement par la Constitution est contraire à celle-ci, elle protège strictement les prérogatives du gouvernement, ce qui n'affecte pas tant l'opposition, impuissante par définition, que la capacité d'initiative et d'expression des députés de la majorité. Fixée dès 1959, cette jurisprudence est certes cohérente avec la visée initiale, mais, outre qu'elle a eu pour conséquence que les seuls assouplissements possibles sont intervenus en marge des textes², elle signifie qu'une révision constitutionnelle est nécessaire pour répondre à une situation devenue intenable. C'est ainsi qu'il a fallu attendre 1992 pour que la majorité puisse, par le vote de résolutions, exprimer sa position sur les actes communautaires de portée législative, et cette entorse à la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'a été possible qu'en raison du contexte très particulier de

1. La seule atténuation notable a porté sur la désuétude du cantonnement du domaine de la loi, qui n'avait plus d'intérêt pour le gouvernement dès lors qu'il n'avait plus à craindre les débordements d'une majorité désormais disciplinée.

2. Comme on l'a vu pour les questions au gouvernement (qui intéressaient d'ailleurs surtout l'opposition).

Maastricht¹. La comparaison avec la majorité britannique est édifiante à cet égard, les députés conservateurs étant toujours à même de faire connaître leur position au gouvernement par des votes d'orientation et d'instaurer avec lui un dialogue public qui ne se cantonne pas aux discrets échanges des réunions de groupe.

On pourrait multiplier les exemples ; citons seulement les effets pervers concernant l'article 49, al. 3 C, qui dispose que le gouvernement peut faire adopter sans vote un texte : cette prérogative exorbitante n'a de justification que si une majorité a approuvé initialement son programme conformément au premier alinéa de cet article. Or le Conseil a décidé le 12 janvier 1977 que le « programme » visé à l'article 38 C n'avait pas de rapport avec le « programme » de l'article 49, alinéa 1^{er} 2, et donc que le gouvernement avait la faculté de se faire autoriser à prendre des ordonnances quand bien même il n'aurait pas demandé initialement l'approbation dudit programme : le lien entre les prérogatives que lui accorde la Constitution et l'existence d'une majorité politique s'est donc trouvé rompu, conduisant au dévoiement que l'on a connu sous la dernière législature où l'article 49, al. 3 C était utilisé non pour maintenir une majorité dans la discipline, mais pour pallier l'absence de majorité³ et, finalement, nier la raison d'être du Parlement.

49

LA MAJORITÉ INSTRUMENTALISÉE

Globalement, la fonction essentielle de la majorité parlementaire est de soutenir l'action du gouvernement, c'est d'abord pour cela que les électeurs ont voté pour ses candidats. Sous ce rapport, on l'a dit, la majorité de la V^e République ne se distingue pas du paradigme britannique, mais la différence provient des conditions dans lesquelles elle joue ce rôle.

1. J. Gicquel et P. Avril, « L'apport de la révision à la procédure parlementaire », *RFDC*, 1992, p. 439.

2. Contrairement aux règles classiques d'interprétation : F. Luchaire, « De la méthode en droit constitutionnel », *RDP*, 1981, p. 293.

3. Cette situation démocratiquement choquante a inspiré au Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel la proposition de rendre obligatoire l'engagement initial de la responsabilité du gouvernement, comme le veut d'ailleurs la lettre de l'article 49, al. 1^{er}. On peut cependant penser qu'il serait préférable de maintenir le caractère facultatif qu'il a conventionnellement acquis, sauf à en tirer la conséquence qu'un gouvernement qui n'a pas sollicité un vote de confiance ne peut user des prérogatives qui présument celle-ci : c'est ce qu'aurait permis une jurisprudence un peu plus rigoureuse (à l'égard du gouvernement) du Conseil constitutionnel. Voir les *Propositions pour une révision de la Constitution*, La Documentation française, 1993.

Conditions constitutionnelles d'abord. La majorité britannique est sans doute asservie comme la nôtre au suffrage universel qui lui impose de soutenir le leader qu'il a investi en votant pour ses candidats ; mais la solidarité caractéristique du régime parlementaire entre l'exécutif et le législatif ne se présente pas dans les mêmes conditions à Londres et à Paris, parce que le monisme britannique fait de la majorité le médiateur essentiel entre le gouvernement et le peuple, au lieu que ce rôle est assuré en France par le président de la République. A l'unité organique que réalise le régime anglais par l'intermédiaire du parti majoritaire, le dualisme de la V^e République oppose la séparation des pouvoirs, et une séparation à sens unique que symbolise l'incompatibilité édictée par l'article 23 C entre le mandat parlementaire et les fonctions gouvernemen-
 50 mentales : le gouvernement dispose de prérogatives qui ne trouvent normalement leur justification que dans une responsabilité organiquement incarnée, alors qu'il n'est pas en France l'émanation de la majorité parlementaire mais du chef de l'État. Et c'est devant celui-ci que s'exerce la seule responsabilité effective, si bien que la majorité ne connaît de la solidarité que les servitudes.

Conditions politiques ensuite, qui s'inscrivent dans ce cadre constitutionnel. Le génie du parlementarisme réside dans l'intégration des deux faces de la représentation qu'il réalise : d'une part, la représentation qui, en dégagant une majorité nationale, exprime l'unité d'une volonté collective orientée vers le gouvernement du pays ; d'autre part, la représentation qu'assurent les députés de cette majorité, élus dans les circonscriptions pour faire entendre la voix de leurs électeurs particuliers. Pour évoquer encore Georges Burdeau, c'est l'articulation entre le citoyen abstrait et « l'homme situé » que doit réaliser le député, membre de la majorité mais en même temps porte-parole de ses électeurs. Or la part de séparation que comporte la V^e République paralyse cette dialectique et tend à renvoyer le député à sa circonscription. Tout l'y conduit ; l'incompatibilité, d'abord, qui sanctionne constitutionnellement la différence des rôles en présumant chez le parlementaire des attaches incompatibles avec le gouvernement de l'État ; la brièveté des sessions, qui l'incite à se confiner aux tâches de circonscription ; la pratique enfin qui a neutralisé très logiquement l'obligation du vote personnel en déléguant l'acte majeur du représentant qu'est le vote aux permanents de service chargés de tourner les clefs : la majorité n'est qu'une masse de manœuvre passive à la disposition du gouvernement, et ses membres sont invités à ne se préoccuper que de maintenir

l'implantation territoriale nécessaire à la perpétuation du soutien. La majorité de la V^e République a été instrumentalisée.

La majorité a été instrumentalisée, mais pas totalement, parce que les éléments de parlementarisme que comporte le régime rendent ses membres solidaires, donc responsables, de la politique gouvernementale. Ils ont donc, malgré tout, leur mot à dire sur celle-ci qu'ils peuvent influencer. Leur influence peut être positive, mais on a vu que les contraintes constitutionnelles rendent l'initiative marginale : la majorité n'a guère les moyens de proposer, notamment parce que le projet de loi bénéficie de privilèges procéduraux par rapport à la proposition qui incitent à le préférer quand il s'agit de légiférer ; elle a seulement la possibilité de susciter l'action du gouvernement, et encore ne peut-elle manifester son sentiment par les voies constitutionnelles du vote, puisque les résolutions lui sont interdites. Politiquement, les initiatives des groupes sont souvent perçues comme des interventions à coloration partisane, en particulier quand la majorité vient de remporter une victoire et qu'elle se fait l'interprète de la fraction la plus radicale de son électorat, tandis que le gouvernement représente davantage l'opinion moyenne qui attend une certaine modération et une certaine impartialité des pouvoirs publics. Cette division des rôles correspond à la logique de la mobilisation électorale, mais elle prend une allure de schizophrénie dans la mesure où la séparation des pouvoirs incite davantage la majorité parlementaire à s'adresser à sa clientèle, en renvoyant au gouvernement le soin de parler au nom d'un intérêt général dont elle ne se sent pas directement responsable. Une telle tension s'est par exemple manifestée après que le gouvernement eut pris à son compte les têtes de chapitre du programme de la gauche, en 1981, et quand il ne lui est plus resté bientôt que des satisfactions symboliques à offrir à sa majorité, comme la loi sur l'enseignement privé dont le Parti socialiste a bouleversé le fragile équilibre par ses surenchères. L'alternance de 1993 a d'ailleurs offert la réciproque avec la révision de la loi Falloux.

La majorité exerce d'autre part une influence négative, par ce qu'elle refuse d'avaliser. Les manifestations n'en sont pas très spectaculaires, parce que l'on n'en connaît d'ordinaire que ce qui filtre des réunions de groupe et que le gouvernement accepte généralement de modifier un projet qui rencontre trop d'hostilité. En cours de discussion, il dispose des moyens réglementaires pour préserver son texte ou, lorsque la majorité tente de lui forcer la main, pour le rétablir ; il a seul le droit d'amender les conclusions des commissions mixtes paritaires, et peut même revenir sur des décisions acquises (le Conseil constitutionnel le

lui permet). Le pouvoir d'empêcher de la majorité s'analyse donc plutôt comme un pouvoir de corriger ou parfois simplement de retarder, et il reste limité là encore, d'autant que le gouvernement se sent moins responsable devant elle que devant le président de la République. Lorsque ce dernier s'engage, le gouvernement fait passer en force ses volontés, au besoin en recourant à l'article 49, al. 3 C comme pour la réhabilitation des généraux félons de l'OAS en 1982 ; dans un autre registre (et cette fois sans 49,3), on peut citer, en 1976, la taxation des plus-values également imposée à une majorité rétive. En revanche, lorsque la volonté présidentielle n'est pas directement en cause, il arrive que la majorité s'oppose victorieusement au gouvernement, en particulier sur les projets mettant en cause les intérêts de son électorat (par exemple les droits de succession en 1968).

52

L'influence de la majorité dépend d'abord de sa taille. On a observé que cette influence est proportionnelle au nombre de ses élus : plus elle domine l'Assemblée nationale, moins il est facile au gouvernement de lui imposer une discipline que ne justifie pas la menace de l'opposition. Mais le facteur quantitatif n'est pas seul à jouer, car intervient aussi la cohésion : une majorité divisée par des rivalités est plus facilement contrainte lorsqu'elle est réduite, comme en 1967, que lorsqu'elle est assurée, comme en 1973 et, dans une certaine mesure, en 1978, parce que la faible marge de sécurité du gouvernement l'autorise à jouer davantage de ses prérogatives.

Au sein de la coalition, en revanche, il arrive que l'influence respective des groupes soit inversement proportionnelle à leur poids relatif ; les petites formations centristes ont ainsi bénéficié d'égards refusés aux gros bataillons, mais ce ne fut jamais pour une raison inspirée de la logique du marginalisme, qui privilégie l'allié arithmétiquement nécessaire, car les groupes charnières n'ont pas leur place dans ce système et le chantage y est impossible. Les faveurs vont à ceux qui ont rallié la majorité présidentielle (ou qui sont attendus dans la prochaine ?) et elles se manifestent d'ailleurs plus au niveau gouvernemental que sur le plan parlementaire car c'est au gouvernement, on l'a vu, que la majorité se définit.

La situation de 1981 présentait un cas de figure particulier. Détenant à lui seul plus de la moitié des sièges, le groupe socialiste était en mesure d'exercer une forte pression sur le gouvernement et l'émancipation de la majorité risquait d'être d'autant moins contrôlable que celle-ci prenait sa revanche sur deux décennies passées à se morfondre dans l'oppo-

sition et que l'on pouvait craindre de surcroît la surenchère de l'allié communiste. Mais l'organisation très centralisée du groupe socialiste permettait un verrouillage interne qui assura sa discipline en contenant les initiatives intempestives, du moins celles qui n'avaient pas l'agrément de son président.

A cet égard, il faut observer en terminant que le contrôle des groupes sur leurs membres est probablement plus étroit qu'en Grande-Bretagne, et qu'il s'inscrit dans le cadre constitutionnel et politique analysé plus haut : la majorité parlementaire n'est pas seulement gouvernée de l'extérieur, ses membres le sont aussi de l'intérieur par une hiérarchie dont la tutelle complète son instrumentalisation.

R É S U M É

Comme en Grande-Bretagne, la majorité reçoit des électeurs le mandat de soutenir le gouvernement au Parlement, mais elle présente une double particularité. Elle est moins gouvernante que gouvernée, en raison du rôle directeur de l'élection présidentielle et des mécanismes du parlementarisme rationalisé. Elle est d'autre part instrumentalisée, du fait d'une pratique à sens unique de la séparation des pouvoirs qui assigne à ses membres pour principale fonction d'assurer l'implantation territoriale nécessaire à la perpétuation du soutien. Son influence se manifeste de manière négative, par sa capacité d'empêcher plus que de proposer.