

DIRIGER LE PARLEMENT

ANDRÉ SIEGFRIED, EN 1956, décrivait en ces termes la triste condition du président du Conseil sous la IV^e République : « Il faut de plus en plus qu'il paie de sa personne : il doit être présent à son banc dans tous les débats importants de l'Assemblée et même dans beaucoup d'autres, prêt à répondre aux questions, à faire face aux attaques, et en cela l'expérience montre qu'il ne peut agir par procureur¹. » C'était la « tyrannie de la séance », déjà dénoncée par André Tardieu sous la III^e République. 41

Les Premiers ministres, depuis 1959, sont délivrés du harcèlement parlementaire et de la hantise de la « mise à mort ». A une présence constante et impuissante, a succédé une quasi-toute-puissance, qui s'accommode très bien d'une présence intermittente du chef du gouvernement. Air connu : le jeu conjugué du parlementarisme rationalisé, on dirait mieux « verrouillé », inscrit dans les procédures, et de la discipline majoritaire leur assure sur le Parlement une domination qui n'a presque jamais été mise en échec depuis trente-cinq ans, et qui n'est pas sujette aux éclipses affectant le pouvoir du président de la République en période de cohabitation.

Cette maîtrise a un prix. Elle engendre, sur ce qu'on appelle encore par courtoisie le pouvoir législatif, une sujétion qui, même dans la majorité, est mal acceptée et va de pair avec le mépris des gouvernants pour des élus à qui leur docilité ne vaut aucune considération. Chez ces derniers, elle entraîne absentéisme et sentiment de l'à-quoi-bon. Aussi les Premiers ministres s'efforcent-ils assez constamment de minimiser leur

1. André Siegfried, *De la III^e à la IV^e République*, Grasset, 1956, p. 239.

propre pouvoir pour combattre le désenchantement de leurs partenaires. Il reste qu'à des Premiers ministres à demi étrangers au Parlement qu'ils dirigent correspondent des députés et des sénateurs étrangers à la loi qu'ils votent, ou que l'on « considère comme adoptée » par eux.

LA MAÎTRISE

Loin du Parlement

1. *Une rencontre tardive.* Incompatibilité oblige : aucun Premier ministre n'est membre du Parlement. Mais c'est une chose d'y avoir déjà appartenu, dans la majorité ou l'opposition, une autre de n'avoir aucune connaissance antérieure de ses rouages et de ses traditions.

42 De janvier 1959 à juillet 1997, soit pendant trente-huit ans et six mois, les fonctions de Premier ministre ont été exercées pendant plus de quatorze ans par des hommes qui n'avaient jamais siégé au Parlement. Soit faute d'y avoir été élu (Georges Pompidou d'avril 1962 à mars 1967 ; Raymond Barre d'août 1976 à mars 1978). Soit parce que, aussitôt après leur première élection, ils ont été confirmés à Matignon (Georges Pompidou de mars 1967 à juillet 1969, Raymond Barre de mars 1978 à mai 1981), ou nommés ministres : lorsque Jacques Chirac est devenu Premier ministre en juin 1974, il avait constamment fait partie du gouvernement, à des postes divers, depuis mars 1967. Quant à Maurice Couve de Murville, élu député en juin 1968 et nommé Premier ministre en juillet, son inexpérience parlementaire était totale.

D'avril 1962 à mai 1981, quatre Premiers ministres sur six n'avaient jamais siégé ni à l'Assemblée nationale ni au Sénat. A l'exception de Charles de Gaulle, dernier président du Conseil de la IV^e République, qui annonçait des temps nouveaux, cette situation n'a eu aucun précédent de 1875 à 1958.

2. *Une présence raréfiée dans les hémicycles.* « L'intervention du Premier ministre à l'égard du Parlement peut être de tous les instants », a écrit Jean-Louis Quermonne². Pourtant, contrairement à ses prédécesseurs, rivés à leur banc, et abstraction faite de la mise en quarantaine du Sénat d'octobre 1962 au 4 décembre 1969, le Premier ministre est peu présent dans les assemblées de la V^e République. Quand il y vient, il ne s'attarde

2. Jean-Louis Quermonne, *Le Gouvernement de la France sous la V^e République*, Dalloz, 1983, p. 248.

guère. On a décrit ailleurs les causes d'un certain absentéisme gouvernemental³. En ce qui concerne le chef du gouvernement, cela peut s'expliquer par l'absence de risque (un seul gouvernement a été renversé en trente-cinq ans) ou par un attrait limité pour la « maison sans fenêtres⁴ ». Mais surtout, sa présence est rarement nécessaire au bon déroulement des débats, auquel pourvoient les mécanismes du parlementarisme rationalisé et l'existence d'un ministre préposé aux relations avec les assemblées. La discipline majoritaire fait le reste.

En ce qui concerne les organismes internes, le Premier ministre, à l'Assemblée nationale et au Sénat, n'assiste pas à la Conférence des présidents qui fixe l'ordre du jour des assemblées. Il est d'autre part de moins en moins entendu par les commissions : trente-sept auditions au total en trente-huit ans, de 1959 à 1997, soit moins d'une par an. Michel Debré a été entendu treize fois de 1959 à 1962 : son exemple n'a pas été suivi.

43

En séance publique, on distinguera les présences volontaires, ou semi-volontaires, des présences obligatoires.

A la première catégorie appartient la présentation par le Premier ministre de projets de loi particulièrement importants. Sa présence ne va pas plus loin que la préface. Le Premier ministre ne défend jamais d'amendements (seules exceptions relevées en trente-cinq ans : Michel Debré en décembre 1959 et Raymond Barre en novembre 1978).

La participation à la séance de questions au gouvernement du mercredi, et aussi du mardi depuis 1995, est à demi volontaire, à demi imposée. Le Premier ministre y assiste rarement de bout en bout, et s'en dispense souvent. Le bilan, depuis 1981 est contrasté : 123 réponses personnelles du Premier ministre de 1981 à 1986, 6 seulement de 1986 à 1988, 101 de 1988 à 1993, 88 de 1993 à 1997.

La présence du Premier ministre n'est obligatoire que lorsqu'il engage la responsabilité de son gouvernement ou quand celle-ci est mise en cause au titre de l'article 49 de la Constitution. De Michel Debré à Alain Juppé, le Premier ministre a engagé 27 fois sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur son programme ou sur une déclaration de politique générale (49.1), et 62 fois sur un texte (49.3), dont 39 fois de juin 1988 à mars 1993.

3. Michel Mopin, « La présence du gouvernement dans les assemblées », *Revue de droit public et de science politique*, 1986.

4. Cf. Edouard Balladur, *L'Arbre de mai*, Atelier Marcel-Jullian, 1979, p. 147 : « Pompidou n'aimait pas la salle des séances, amphithéâtre triste où l'on se croit tenu de jouer un spectacle, éclairé par la lumière verdâtre qui tombe des verrières. »

Il y a eu, pendant la même période, 44 réponses du Premier ministre à des motions de censure offensives (49.2) et 46 à des motions du type 49.3. Le Premier ministre n'assiste presque jamais à la proclamation des résultats de la motion de censure.

Dans la plupart des cas, sa présence ne dure que le temps d'un discours, le sien. Il est assez rare qu'il écoute jusqu'au bout les orateurs dans une discussion générale. En 1978, lors de la présentation du projet de loi de finances, Raymond Barre quitta l'hémicycle au moment précis où le premier orateur de l'opposition montait à la tribune : « Je vais travailler⁵. »

Au total, une présence un peu supérieure à une fois par semaine à l'Assemblée, et nettement inférieure au Sénat.

44 *La maîtrise par la procédure*

On a décrit mille fois le système surabondant de dispositions qui, même quand il dort, fait du Premier ministre le maître du débat parlementaire. On se bornera donc à en fournir un exemple avec la discussion du projet de loi de finances pour 1980. Avant même que le premier mot ait été dit dans l'hémicycle, le Premier ministre avait dans sa besace : le pouvoir sur l'ordre du jour, à peine écorné en 1995 ; l'obligation pour les assemblées de débattre sur le texte initial du gouvernement ; l'urgence (de droit en cas de loi de finances) ; le droit d'amendement ; le droit de retirer le texte à tout moment ; la possibilité d'engager la responsabilité du gouvernement...

La discussion du budget de 1980, qui s'est déroulée dans un contexte de crise de la majorité, a illustré la variété des armes du parlementarisme rationalisé :

- article 40 (irrecevabilités financières) ;
- article 44.3 (« vote bloqué ») ;
- seconde délibération prévue, non par la Constitution, mais par les règlements des assemblées ;
- réunion d'une commission mixte paritaire ;
- engagement de responsabilité du gouvernement (49.3).

Le Premier ministre utilise ces procédures :

- de manière pratiquement *discrétionnaire*, et avec un minimum de formalisme. L'ordre du jour prioritaire est établi par la Conférence des

5. JO, AN, séance du 11 octobre 1978, p. 5940.

présidents. Mais à tout moment, par lettre rectificative ou par déclaration en séance, le ministre chargé des relations avec le Parlement peut modifier cet ordre du jour ;

- de manière *répétitive* (plusieurs emplois du 49.3 au cours de l'examen du projet de loi de finances en novembre et décembre 1980) ;

- de manière *cumulative* : le 21 octobre 1979, eut lieu une seconde délibération sur trois articles de la première partie du projet de loi de finances (recettes) couplée avec un vote bloqué.

Le gouvernement ne se soucie guère d'harmoniser sa démarche avec celle des commissions. Le dépôt tardif des amendements gouvernementaux est une constante : 30 % environ de ces amendements sont déposés directement en séance. Ce qui oblige la séance publique à faire « du travail de commission ».

45

Comme il est naturel ces moyens ont été dans le cours de quarante années, et selon la configuration des forces politiques, soumis à divers phénomènes d'accélération ou de mise en sommeil :

- désuétude, au moins apparente : cas de l'article 41.2 (irrecevabilités législatives) ;

- éclipses plus ou moins longues : aucune utilisation de l'article 49.3 de 1968 à 1976 (de Maurice Couve de Murville à Chirac I) ;

- accélérations : c'est le cas, surtout pour l'article 49.3 de 1988 à 1991 ;

- découvertes : l'article 44.2 (après l'ouverture du débat, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission), pratiquement inutilisé depuis 1958, est exhumé par Philippe Séguin en juin 1986.

Au total, un ensemble à peu près sans faille, qui rencontre cependant des limites :

- le gouvernement ne dispose d'aucun moyen de contraindre le Sénat à siéger au-delà des trois jours de séance prévus par l'article 32.2 de son Règlement, la tenue de toute séance supplémentaire étant à la totale discrétion de la Haute Assemblée ;

- il arrive aussi que le gouvernement n'aille pas au bout de son pouvoir. C'est ainsi qu'il s'abstient de promulguer immédiatement, comme il en aurait le droit, les textes adoptés par le Parlement lorsqu'il est informé qu'ils vont être déférés au Conseil constitutionnel. Mais un pouvoir peut être d'autant plus étendu qu'il affecte de se restreindre.

La discipline majoritaire

Divine surprise : depuis 1962, le Parlement le plus anarchique d'Europe est devenu le plus docile. Pour expliquer cette mutation, on a pesé les influences coalisées du scrutin majoritaire uninominal et de l'élection présidentielle. On a moqué ces « godillots », épris d'« autoflagellation ». L'explication par le masochisme est courte, même si tout a été fait au début de la V^e République pour culpabiliser les élus, et leur imposer un régime pénitentiel. Il était difficile de résister aux consignes d'unité de vote puissamment relayées par les collaborateurs du Premier ministre et des ministres et les « apparatchiks » des groupes. Ensuite, la servitude volontaire devient une habitude. Il est tout à fait faux de croire que les parlementaires y prennent du plaisir.

46 La politique est un combat, qui génère de forts sentiments d'aversion. Une attitude combative, voire obstructionniste de l'opposition, contribue à resserrer les rangs majoritaires. Elle détourne vers « ceux d'en face » l'irritation et la frustration engendrées par l'intransigeance du gouvernement. Devant l'avalanche des amendements de l'opposition, la majorité, exaspérée, finit par renoncer à en déposer elle-même et par réclamer l'emploi de dispositions coercitives (vote bloqué, 49.3...) qui la délivrent de débats sans fin. En ce sens, les Premiers ministres ont tout à gagner à l'atmosphère surchauffée d'une séance. Le député Barrès savait déjà cela, qui classait parmi les plaisirs de la vie publique « la répulsion pour les dissidents⁶ ». Ce que confirmera Alain : « Une assemblée n'est qu'une bagarre où l'on brandit les opinions comme des armes. Une réforme absurde est acclamée par cela surtout qu'elle est huée⁷. »

La discipline imposée au Parlement français offre peu de ressemblance avec celle qu'observent les députés britanniques. Tout membre de la Chambre des Communes est muni chaque semaine ou quinzaine d'une sorte de feuille de route (le *whip*), qui est à la fois un ordre du jour et l'énoncé de consignes qui graduent l'obligation de présence et de soutien selon l'importance attribuée par le gouvernement aux textes qu'il présente. Il n'existe rien de comparable dans les chambres françaises, où la discipline de vote n'est pas calibrée⁸. Les ministres en général supportent mal d'être battus, sauf sur des amendements de forme. Telle

6. Maurice Barrès, *Mes cahiers 1906-1907*, Plon, 1932, « Journal de la Chambre », p. 154.

7. Alain, *Propos de politique*, Rieder, 1934, p. 216.

8. Sauf cas exceptionnels, tel le projet IVG en 1974.

prend feu et menace d'en appeler au Premier ministre après l'adoption d'un amendement de la majorité modifiant un article d'un projet sur les cosmétiques... On rappellera en regard les échecs subis devant les Communes par Margaret Thatcher au plus haut de sa puissance (par exemple, le rejet du projet sur l'ouverture des magasins le dimanche, en avril 1986).

Sans doute le gouvernement, maître de l'ordre du jour, ne l'est-il pas de la durée des débats. Dans les années 1970, l'opposition a découvert le pouvoir de retardement que lui confèrent les ressources de la procédure, en particulier le dépôt massif d'amendements. Le texte qu'elle combat finit par être adopté. Mais à un certain prix : le gouvernement aura été poussé à la faute, c'est-à-dire contraint de mettre fin au débat en engageant sa responsabilité. Et l'opposition marque un point, en contrariant le calendrier du programme gouvernemental.

47

Le ministre chargé des relations avec le Parlement

Depuis août 1961, tous les gouvernements ont compté un ministre chargé des relations avec le Parlement. Le titre et le rang de ces ministres ont varié, mais non leur mission qui est de décharger le chef du gouvernement de la conduite et de la surveillance de l'activité parlementaire. Non qu'il s'en désintéresse : dans le cabinet de Michel Rocard, un conseiller parlementaire a joué un rôle éminent. Actuellement, le directeur du cabinet de Daniel Vaillant conseille simultanément le Premier ministre sur les affaires parlementaires. Il a publié dans cette revue un « *Vade-mecum* du député obstructionniste », cynique et gai⁹.

Ce ministère est à la fois modeste et important. Ministère de mission, il ne dispose pas de services et fait appel au secrétariat général du gouvernement. Le cabinet du ministre est restreint. Jean Cabanes le décrit comme un ministère de « second rang » sur le plan politique¹⁰. De fait, depuis trente-cinq ans, il n'a été confié qu'à des hommes politiques dont la carrière n'a pas eu grand éclat. Deux exceptions : Roger Frey, et surtout Jacques Chirac.

L'importance du poste tient à ce que son titulaire, qui n'est en somme que le ministre de l'ordre du jour par délégation du Premier ministre, est très proche de ce dernier. Jacques Limouzy qui a exercé la

9. *Pouvoirs*, n° 64, 1993, *L'Assemblée nationale*, p. 64.

10. Jean Cabanes, *Le Personnel gouvernemental sous la V^e République (1959-1986)*, préface de Pierre Pactet, LGDJ, 1990.

fonction à deux reprises a observé que « le titulaire du poste a toujours été choisi dans le parti formant la majorité de la majorité¹¹ ». Le gouvernement Balladur n'a été qu'une demi-exception à cet égard.

Placé au centre de l'appareil gouvernemental, assistant au Conseil des ministres même lorsqu'il n'est que secrétaire d'État, il est chargé d'organiser les travaux législatifs et de veiller à un déroulement des débats conforme à la stratégie de l'exécutif. Cette mission s'est parfois étendue à la suppléance des ministres eux-mêmes. Le ministre chargé des relations avec le Parlement protège le Premier ministre. Quand députés et sénateurs protestent contre les bouleversements de l'ordre du jour établi en Conférence des présidents, c'est lui qui est la cible des critiques, exprimées souvent par la voie des rappels au règlement.

48 Sous les III^e et IV^e Républiques les gouvernements ne comportaient pas de ministre chargé des relations avec le Parlement¹². Ce n'est pas un hasard. De 1875 à 1958, le gouvernement tout entier, et en particulier le président du Conseil, avaient la charge, très lourde, de ces relations. L'apparition d'un ministère spécifique révèle que, si importantes qu'elles demeurent, les relations avec les assemblées sont devenues un secteur spécialisé de l'activité gouvernementale. Aussi ce ministère nous paraît-il confirmer l'amenuisement du prestige et du rôle du Parlement dans la France contemporaine.

LA SUJÉTION

Le mépris

La direction du Parlement par le Premier ministre génère une sujétion que René de Lacharrière comparait au « protectorat¹³ » colonial. Trop d'analyses édulcorent la réalité de ce qui est d'abord un rapport de domination.

Ceux qui commandent et ceux qui obéissent ne s'estiment pas et sont mécontents les uns des autres. Qui n'a pas entendu certains propos de ministres ou de leurs collaborateurs sur les parlementaires ignore la profondeur du mépris de la classe gouvernementale et administrative pour la « représentation nationale ». Mépris qui ferait croire à la réalité d'une mémoire collective. C'est Guizot sous la monarchie de Juillet injuriant à mi-voix sa majorité qui, n'ayant pas compris ses volontés,

11. *Pouvoirs*, n° 36, 1986, *Les Rapports du ministre avec le Parlement et les partis*, p. 98.

12. Une seule exception sous la IV^e République dans le cabinet de Robert Schuman.

13. René de Lacharrière, *La V^e, quelle République ?*, PUF, 1983, p. 73.

avait voté à contresens sur un texte : « Tas d'imbéciles¹⁴ ! » Ou Georges Pompidou approuvant Jean-Marcel Jeanneney, qui préparait le projet référendaire de 1969, de faire entrer les parlementaires dans les conseils régionaux : « Pendant qu'ils seront dans les régions, ils n'embêteront pas le gouvernement à l'Assemblée¹⁵. » Sans oublier Charles de Gaulle à Alger, qualifiant en ces termes l'exposé qu'il venait de présenter aux membres d'une commission de l'Assemblée consultative : « Du pain pour les canards ! »

Juin 1977. Un ministre vient de défendre pendant plusieurs jours à l'Assemblée nationale un projet de loi. La dernière sonnerie annonçant le scrutin sur l'ensemble du texte retentit. Le ministre, attendant sans fièvre un verdict tout à fait prévisible, est debout à son banc, tourné vers ses collaborateurs assis au deuxième rang. Il leur adresse ce mot de conclusion : « Finalement, ils ne l'ont pas trop abîmé, notre texte. » Car, de la délibération, un projet ne peut bien entendu sortir qu'endommagé.

49

Dans l'autre camp, les élus, contraints à la résignation, s'y résolvent mal, parfois regimbent mais presque toujours finissent par céder. Finalement, *ils ne viennent pas*, ou le moins possible, parce qu'ils ont le sentiment de n'avoir aucun rôle à jouer.

Les parlementaires ne sont pas encouragés à se spécialiser. La compétence risque de nuire au soutien que les Premiers ministres, quoi qu'ils disent, exigent avant tout. Aussi la direction du Parlement s'accommode-t-elle fort bien de l'absentéisme des parlementaires. Au surplus, le travail en commission et en séance plénière prend du temps, perdu pour la circonscription. En décembre 1981, Pierre Mauroy justifia en ces termes le recours aux ordonnances : « Votre tâche de députés ne consiste pas seulement à siéger à l'Assemblée nationale. Vous devez pouvoir être davantage présents dans votre circonscription¹⁶. »

Députés et sénateurs sont des hommes dont on n'accepte pas qu'ils exercent leur droit de prendre des initiatives¹⁷, à moins qu'elles ne leur soient suggérées par l'exécutif, ou qu'elles ne portent sur des sujets

14. Charles Beslay, *Souvenirs, 1830-1848-1870*, présentation de G. de Sauvigny, Genève, Slatkine Reprints, 1979, p. 129.

15. Jean-Marcel Jeanneney, *Une mémoire républicaine : entretiens avec Jean Lacouture*, Éd. du Seuil, 1997, p. 214.

16. *JO*, AN, Débats, 8 décembre 1981, p. 4494.

17. « Michel Debré estimait qu'il appartenait au gouvernement de préparer des projets de loi à soumettre au Parlement et était *a priori* hostile à la discussion de propositions de loi émanant de l'une ou l'autre des deux chambres », Jean-Marcel Jeanneney, *op. cit.*, p. 145.

mineurs. On ne les prévient pas toujours si, sur un amendement gouvernemental qu'ils ont accepté d'endosser, le conseiller compétent a changé d'avis. Leurs décisions, si elles déplaisent, sont nulles et non avenues : par une seconde délibération, on les ramène sur l'obstacle, refusé une première fois.

Comme si un barrage ancien de déférence avait sauté, le comportement des hauts fonctionnaires accompagne la désinvolture des ministres. Un directeur des relations du Travail écrit en 1976, à propos du seuil d'application d'une loi dans les entreprises : « Le Parlement choisira-t-il de 275 à 324 salariés ? *Il faut laisser à la glorieuse incertitude du sport parlementaire une part d'utilité*¹⁸. »

La sujétion déguisée : bonnes manières et bonnes paroles

50 Il importe à la respectabilité du régime que les aménités du langage masquent la crudité de relations foncièrement inégalitaires. Aussi les Premiers ministres et les ministres manquent-ils rarement de proclamer « irremplaçable » le rôle du Parlement. Quand est nommé le rapporteur d'un projet de loi important, il est choyé, invité, pris en main. Le plus souvent, l'adhésion est acquise dès le départ, mais la docilité, comme tout le reste, s'entretient.

A intervalles réguliers, des circulaires du Premier ministre sur le travail gouvernemental ont demandé aux ministres de veiller à la qualité de leurs relations avec les assemblées¹⁹. La circulaire de Michel Rocard du 25 mai 1988 est particulièrement solennelle. Son point 2, intitulé « Respect du législateur », rappelle que « le vote de la loi est l'acte fondamental de la vie en démocratie » et que « présenter un projet de loi au Parlement constitue un honneur beaucoup plus qu'une charge ». Car « l'expérience montre que le débat parlementaire, contrairement à une idée encore trop répandue, contribue de façon décisive à la maturation d'un texte ». Sur bien des points, la circulaire Jospin du 6 juin 1997 reprend le texte de 1988.

On se gardera de mettre en doute l'utilité de ces recommandations, notamment pour les ministres qui n'ont jamais été membres du Parlement, ou qui entrent au gouvernement aussitôt après une première élection (c'est le cas de 10 ministres ou secrétaires d'État sur 27 actuellement). Mais qu'il faille rappeler périodiquement ce qui en

18. *Liaisons sociales*, n° 128-76, 27 décembre 1976. La dernière phrase est soulignée par nous.

19. Circulaires des 14 juin 1983, 15 juin 1987, 25 mai 1988, 2 janvier 1993, 6 juin 1997.

d'autres temps allait de soi n'est pas bon signe. Jean-Michel Belorgey, député de 1981 à 1993, a raison d'écrire dans *Le Parlement à refaire*²⁰ à propos de la circulaire Rocard qu'on peut « y lire en creux une dérision des pratiques effectivement suivies ». Ce qui frappe aussi dans ces textes, c'est une sorte de condescendance pour un parent pauvre qui mériterait plus d'égards : « Vous savez, "ils" ne sont pas si nuls qu'on le dit ; et même, à l'occasion, "ils" peuvent rendre des services... » Dire que le Parlement contribue à la « maturation » ou à l'« élaboration » de la loi, c'est se borner à un éloge technique.

Le malaise parlementaire est si aigu que Premiers ministres ou ministres estiment souvent nécessaire de défendre les élus contre leur propre désenchantement. Selon Valéry Giscard d'Estaing, en novembre 1970, l'efficacité du travail parlementaire sur le budget ne se mesure pas au volume des crédits déplacés, mais à la qualité des suggestions adressées au gouvernement, et dont celui-ci ne manquera pas de tenir compte l'année suivante. Le 17 décembre 1980, en discours de fin de session, Raymond Barre, frappé de la « convergence des propos selon lesquels le travail législatif, ainsi que le rôle des assemblées, serait d'intérêt médiocre et irait en déclinant » affirme qu'« il n'en est rien ».

51

Dix ans après, Michel Rocard, répondant à une motion de censure, affirme que la mélancolie des députés est sans cause : d'une part, ils ne sont pas logés à pire enseigne que leurs collègues allemands ou britanniques ; d'autre part, ils doivent, au lieu de se dénigrer, proclamer qu'ils travaillent très bien : « Si vous-mêmes taisez, voire niez l'intensité et la qualité de votre propre travail, comment s'étonner que beaucoup les ignorent ? »

Cette défense et illustration du Parlement par le gouvernement n'a pas mis fin à la doléance parlementaire, continue depuis quarante ans. Elle s'est exprimée par des déclarations individuelles, innombrables, des manifestes, etc. On peut lire dans les allocutions de fin de session prononcées en présence du Premier ministre par les présidents des assemblées la protestation des élus contre leurs conditions de travail. Leurs griefs ont porté en particulier sur l'ordre du jour qui laisse trop peu de temps pour délibérer sur des textes mûris par l'administration pendant des mois, parfois des années. Le rythme imposé par le gouvernement rend impossible une contre-expertise, ont dit et redit Gaston

20. Jean-Michel Belorgey, *Le Parlement à refaire*, Gallimard, 1991, p. 145. Cette description amère et objective d'un dépérissement est sans doute le meilleur livre écrit sur le Parlement de la V^e République.

Monnerville, Jacques Chaban-Delmas, Alain Poher, Edgar Faure et leurs successeurs.

52 Ces plaintes ont longtemps paru excessives. Que de fois n'a-t-on pas invité les assemblées, plutôt que de gémir, à mieux utiliser les ressources dont elles seraient pourvues par la Constitution et les règlements ! Pourtant, en avril 1995, François Mitterrand, inaugurant à Versailles une exposition consacrée à l'institution parlementaire, dressa ce bilan sans complaisance : « Les parlementaires ne servent pas à grand-chose [...]. C'est parfois le sentiment que j'ai de là où je suis²¹. » Un mois après exactement, le message adressé par le nouveau président de la République aux assemblées confirma avec des mots plus doux ce jugement : « Un nouvel équilibre est nécessaire, disait Jacques Chirac. Afin de l'assurer, la priorité qui s'impose est claire : il faut remettre le Parlement à sa vraie place, une place centrale [...]. Le Parlement doit redevenir le lieu privilégié et naturel du débat politique²². » Jacques Chaban-Delmas l'avait déjà dit quinze ans plus tôt, en fin de session : « Il faut que le Parlement redevienne le centre du débat national²³. » Donc il ne l'était pas, et pas plus en 1995 qu'en 1980. On a le sentiment d'une impuissance qui se perpétue au long du temps.

Que change le Parlement ?

Exister, pour une institution politique délibérative, ne consiste pas d'abord à « soutenir », ni même à contrôler, mais à modifier. Dans quelle mesure les assemblées ont-elles imprimé leur marque sur la législation depuis 1958 ? Après bientôt quarante ans, il est impossible de répondre avec précision à cette question, en l'absence d'un bilan établi secteur par secteur.

Les documents publiés par les assemblées se bornent à des relevés quantitatifs. C'était sans doute inévitable. S'agissant des amendements, nous apprenons par le dernier recueil statistique de l'Assemblée que, pendant la première session unique consécutive à la révision de 1995, 11 732 ont été déposés, 11 380 déclarés recevables et 2 025 adoptés (dont 397 émanant du gouvernement). Sur 108 textes adoptés pendant la même période, 4 ont été amendés plus de cent fois, le record étant détenu par le projet de loi de finances pour 1996 : 233 amendements. Il

21. Inauguration de l'exposition permanente consacrée à l'institution parlementaire. Allocution de François Mitterrand in *Documents d'information de l'Assemblée nationale*.

22. *JO*, AN, Débats, 19 mai 1995, p. 328.

23. *JO*, AN, Débats, 17 septembre 1980, p. 471.

n'est certes pas sans intérêt de situer ces chiffres dans une perspective de croissance du nombre des amendements sur une longue durée. Mais l'on reste sur sa faim, puisque rien n'est dit sur l'importance des amendements qui ont été adoptés. Robert Boulin, qui occupa pendant quinze années des fonctions ministérielles sous la V^e République, s'est vanté un jour de n'avoir jamais accepté que des « amendements grammaticaux ». Propos qui suggère l'insuffisance du seul critère quantitatif. Pourtant ce mode primitif d'évaluation est constamment employé. On ne peut d'ailleurs à la fois se féliciter du flot des initiatives, et constater que leur volume même conduit le gouvernement à couper court par des moyens de procédure qui suppriment tout débat (articles 44.3, 49.3, voire ordonnances...). « Dans ce cas, a-t-on écrit, il n'y a plus de travail législatif parlementaire, ni de commission, ni de séance publique, et c'est le gouvernement qui fait la loi²⁴. »

53

Tant qu'une enquête minutieuse sur le bilan législatif de la V^e République n'aura pas été effectuée, il sera difficile de réfuter l'idée reçue selon laquelle le Parlement français est un de ceux qui modifient le moins les textes qui lui sont soumis. On devra examiner également si les amendements d'origine parlementaire ont été suivis de textes d'application. Jacques Fournier, secrétaire général du gouvernement de 1982 à 1986, n'a pas caché que l'administration, souvent, n'y mettait nul empressement²⁵.

En ce qui concerne les propositions de loi, les seuls chiffres et pourcentages rendent hasardeuse la comparaison avec les parlements étrangers. Il faudrait d'abord tenir compte de la différence des techniques de rédaction en usage dans les systèmes juridiques considérés. Il faudrait ensuite procéder à un dénombrement plus fin, en relevant le nombre d'articles des propositions adoptées. On s'apercevrait alors que le plus souvent leur dispositif est très bref, ce qui s'accorde – pas toujours – avec le caractère mineur de leur objet. On ne devrait pas non plus omettre d'examiner dans quelle mesure la proposition initiale a été, ou non, transformée de fait en projet par des amendements gouvernementaux. Enfin, comment savoir si la « proposition » n'est pas en réalité le « portemanteau » (selon l'expression de Philippe Séguin) d'une initiative gouvernementale ?

24. Paul Cahouat, « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs*, n° 36, 1986, p. 48.

25. Jacques Fournier, *Le Travail gouvernemental*, Presses de la FNSP-Dalloz, 1991 p. 259.

La thèse des propositions programmatiques, déposées par l'opposition et reprises par le gouvernement qui en est issu après une victoire électorale, substitue l'hypothèse de l'obéissance à soi-même à celle de la servitude volontaire. Mais elle fait bon marché du climat dans lequel ce genre de textes sont préparés. Loin du pouvoir, leurs rédacteurs travaillent dans un état d'apesanteur politique qui ne favorise pas la qualité technique du dispositif proposé. Le projet sur la décentralisation défendu par Gaston Defferre à partir de juillet 1981 n'a guère eu en commun que le titre et quelques orientations avec la proposition de loi n° 1557 portant décentralisation de l'État, déposée le 10 avril 1980 par François Mitterrand au nom du groupe socialiste, et dont le rapporteur, qui n'a jamais rapporté, fut Pierre Mauroy. Une réécriture complète fut nécessaire.

54

Changements de surface

Pour que rien ne change en profondeur, quelques évolutions de surface sont nécessaires. Nous citerons trois secteurs où la contrainte gouvernementale s'est desserrée.

Le premier concerne la motion de censure. On a oublié que, durant les premières années de la V^e République, les Premiers ministres contestaient souvent l'usage qu'en faisait l'opposition. Michel Debré, le 22 novembre 1960, lors du premier débat sur la force de dissuasion, déclara que la motion déposée, « constitutionnellement légale », était « contraire à l'esprit de la Constitution », dans la mesure où ses signataires, d'origine diverse, seraient incapables de former un gouvernement si la censure était votée²⁶.

Georges Pompidou, quatre ans après, emploie les mêmes arguments face à une motion de censure critiquant sa politique agricole : « Il convient encore moins que les députés de la nation qui disposent de la motion de censure comme d'une arme suprême, la brandissent sans conviction, comme s'il s'agissait d'un simple pétard²⁷. »

Dans les années 1970, Raymond Barre a parfois regretté que la motion de censure ne soit pas réservée aux « grandes occasions ». Les « grandes occasions » de censure étant aussi difficiles à définir que les « textes essentiels » qui justifient l'emploi de l'article 49.3, ce genre de

26. *JO*, AN, Débats, 22 novembre 1960, p. 3970.

27. *JO*, AN, Débats, 2^e séance du 27 octobre 1964, p. 3694. La motion de censure obtint 209 voix ; il en fallait 242.

propos n'a plus cours. Les Premiers ministres ont renoncé à imposer leur conception de la « bonne » motion de censure. En décembre 1990, Michel Rocard prit acte de la caducité de cette prétention en rappelant aux députés qui tentaient de le censurer qu'ils étaient bien heureux de ne pas appartenir au Bundestag. La Loi fondamentale allemande impose en effet de « faire figurer dans toute motion de censure le nom de celui qui serait automatiquement appelé à remplacer le chef du gouvernement censuré²⁸ ».

La session unique est le fruit conjugué des recommandations de la commission Vedel et de la revendication persévérante de Philippe Séguin, président de l'Assemblée nationale de 1993 à 1997. Un plafond de 120 jours de séances par an a été introduit par le Sénat, (la commission Vedel prévoyait 150 jours maximum). Cette nouvelle organisation du calendrier parlementaire permettra, peut-être, un contrôle plus continu, donc plus efficace, des directives européennes.

55

La révision constitutionnelle du 4 août 1995 a complété l'article 48 de la Constitution par l'alinéa suivant : « Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée. » L'espace ainsi ouvert a été bien utilisé par les deux assemblées. D'octobre 1995 à mars 1997, quinze de ces séances libres ont eu lieu. Elles ont duré 50 heures et 45 minutes à l'Assemblée nationale, 69 heures et 20 minutes au Sénat.

Dans la grande majorité des cas ce sont des propositions de loi qui ont été inscrites, émanant soit de la majorité, soit de l'opposition. Au total, vingt-six propositions ont été adoptées définitivement ; une dizaine restaient en instance au moment de la dissolution. Plusieurs de ces propositions avaient une réelle importance (responsabilité pénale des élus locaux, épargne-retraite).

L'opposition n'a fait adopter qu'une seule proposition, de portée surtout symbolique (institution d'une journée nationale des droits de l'enfant). Il faut convenir que, lorsqu'elles émanent de l'opposition, les initiatives sont, dans la plupart des cas, vouées à l'échec. Le gouvernement n'a aucune raison de laisser voter des propositions qui vont à l'encontre de son programme, ou qui lui retireraient le bénéfice d'une disposition bien vue de l'opinion. Encore faut-il le créditer de n'avoir opposé l'article 40, dans certains cas précités, qu'à la fin de la discussion générale.

28. *JO, AN, Débats*, 21 décembre 1990, p. 7180.

On note d'autre part l'officialisation de l'ordre du jour prévisionnel. L'alinéa 5 de l'article 48 du Règlement de l'Assemblée nationale introduit par la résolution du 10 octobre 1995 prévoit que la Conférence des présidents est informée du programme de travail envisagé par le gouvernement au moins deux fois par session, à son ouverture puis avant le 1^{er} mars suivant ou après la formation du gouvernement.

Depuis lors, le gouvernement a donné connaissance à l'Assemblée de trois programmes prévisionnels de débats et textes qu'il prévoyait de faire inscrire à l'ordre du jour. Le ministre chargé des relations avec le Parlement a rappelé que ces prévisions n'avaient qu'un caractère indicatif.

Loin de la Grande-Bretagne

56 Ces points positifs ne sauraient accréditer la thèse selon laquelle le Parlement français, dans un contexte de déclin des assemblées représentatives, ne serait pas plus mal loti que ses homologues britannique, allemand, espagnol, italien...

Faute de place, on indiquera seulement que, s'agissant de l'ordre du jour, du choix de la première assemblée saisie, du nombre et du fonctionnement des commissions, de la possibilité de provoquer la constitution d'une commission d'enquête, du statut de l'opposition, etc., la balance des pouvoirs est beaucoup plus favorable aux parlements étrangers qu'aux chambres françaises.

Arrêtons-nous cependant au cas du Premier ministre britannique. Son emprise sur la Chambre des Communes, incontestable, est loin de la maîtrise du Premier ministre français sur l'Assemblée nationale.

De nombreuses études²⁹ ont évoqué, chiffres à l'appui, la « montée de l'indiscipline » chez les parlementaires britanniques, y compris pendant les années Thatcher, avec quatre conséquences principales :

- le Premier ministre a été contraint de retirer de nombreux textes ;
- il a renoncé à déposer certains projets, en raison de l'hostilité de sa majorité ;
- plusieurs projets ont fait l'objet de votes négatifs ;
- des amendements « significatifs » ont été votés sur les principaux projets discutés.

29. Voir Jacques Leruez, *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, Presses de la FNSP-Dalloz, 1989, p. 51-55.

En France, on est loin du compte puisque, pour s'en tenir à deux points, on recense depuis 1959 treize projets seulement retirés de l'ordre du jour ou dont la discussion a été suspendue, parfois pour des motifs techniques. Il est vrai que trois projets importants, sur l'Éducation et l'Université, ont dû être retirés purement et simplement : le projet Savary en 1984, le projet Devaquet en 1986, et le projet Bayrou, modifiant ce qui restait de la loi Falloux en 1993-1994.

Grâce à l'article 49.3, depuis 1958 aucun projet de loi non constitutionnel n'a été rejeté définitivement.

C'est sur le plan de la responsabilité que l'écart est le plus grand. En France, les députés venant assister à la séance des questions au gouvernement, le 15 mai 1991 à 15 heures, apprirent que celle-ci n'aurait pas lieu parce qu'il n'y avait plus de gouvernement. Le président de la République avait exigé la démission de Michel Rocard dans la matinée. Le Parlement n'avait été pour rien non plus dans les démissions de Michel Debré en 1962, Georges Pompidou en 1968, Jacques Chaban-Delmas en 1972, Pierre Mauroy en 1984. En Grande-Bretagne, des démissions de ce type seraient inconcevables, car le Premier ministre n'est et ne s'estime responsable que devant les Communes (ou devant son parti).

57

Dans son discours d'adieu à Westminster en 1963, Winston Churchill déclara qu'il était « un enfant de la Chambre des Communes ». Il ne viendrait à l'esprit d'aucun Premier ministre français de se proclamer enfant de l'Assemblée nationale. Le pouvoir de commandement, dans son cas, exclut toute proximité.

Loin de s'aligner sur un mythique droit commun des démocraties occidentales, les assemblées françaises font penser à une sorte de Parlement minimal. Les élus ont protesté très tôt contre leur état subalterne. Le temps passant, l'explication par la nostalgie n'explique plus rien. Ni les aménagements ou refontes des règlements ni même les révisions constitutionnelles ne sont parvenus à « civiliser le parlementarisme rationalisé », comme l'a souhaité Jean-Michel Belorgey³⁰. Les députés et les sénateurs ne sont pas des pleureuses, ou des malades imaginaires. Certains anciens Premiers ministres, devenus ou redevenus députés,

30. *Op. cit.*, p. 127.

découvrent combien est chétive, caporalisée, sans pouvoirs, la condition d'élu du peuple. Michel Debré, le 14 juin 1977, affirma que l'usage de l'article 49.3 pour faire adopter le projet sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct constituait un « détournement de procédure ». « Ai-je besoin de rappeler, dit-il, l'attitude, ô combien différente, de M. Callaghan qui laissera après-demain liberté de vote à ses ministres et aux députés de son parti ? » Ce rappel fut de nul effet sur Raymond Barre. Un propos de Michel Rocard en 1992 en dit encore plus dans son laconisme : « La situation de parlementaire est devenue la plus désespérante de la République³¹. » Il y a de l'ironie, et comme une revanche, dans cette découverte par des Premiers ministres découronnés de la pesanteur des mécanismes qu'ils imposaient au Parlement quand ils étaient à Matignon.

58

31. *Quel avenir pour l'État ?*, colloque « Droit et démocratie », 25 septembre 1992, La Documentation française, p. 19.

R É S U M É

Contrairement aux présidents du Conseil des III^e et IV^e Républiques, harcelés par le Parlement souverain et contraints à une présence quasi-constante dans les hémicycles, le Premier ministre depuis 1959 domine plus encore qu'il ne dirige les assemblées, où il vient peu. Sa maîtrise, exercée par mécanismes, personnes et habitudes interposés, réduit députés et sénateurs à une sujétion qui, malgré quelques tentatives de rééquilibrage, fait du « pouvoir législatif » une fiction.