

LE PARLEMENT
ENTRE DÉCLIN ET MODERNITÉ

« D ÉCLIN¹ », « décadence² », « affaiblissement³ », « abaissement⁴ », « domestication⁵ », « humiliation⁶ » : les qualificatifs ne manquent pas pour stigmatiser la position qui serait celle du Parlement sous la V^e République, devenu vassal obéissant d'un exécutif dominant et surpuissant. Outre le fait que l'on peut légitimement s'interroger sur la réalité d'un tel déclin⁷, on constate que les remèdes proposés pour y mettre fin, qu'ils émanent de la doctrine ou des acteurs politiques eux-mêmes, restent marqués par une logique exclusivement institutionnelle. Pour enrayer ce déclin, il suffirait de modifier quelques

59

1. Pierre Dabiezies, « Le déclin du Parlement », *Projet*, n° 56, juin 1971, p. 671 *sq.* ; Pierre Lalumière, « Le déclin du rôle financier des parlements en Europe occidentale », *Mélanges Jean Brethe de la Gressaye*, Bordeaux, Brière, 1967, p. 405 *sq.* ; Pierre Avril, *Les Français et leur Parlement*, Paris, Casterman, coll. « P.H. », 1972 *passim*.

2. Paul Durand, « La décadence de la loi dans la Constitution de la V^e République », *JCP*, 1959, n° 1470.

3. Jean-Claude Masclet, *Le Rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1979, p. 1.

4. André Hauriou, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, 5^e éd., 1972, p. 863 ; Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, coll. « Domat Droit public », 15^e éd., 1997, p. 640 ; Guy Carcassonne, « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », in Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi (dir.), *La Constitution de la V^e République*, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2^e éd., 1988, p. 330 *sq.*

5. Michel Lascombe, *Droit constitutionnel de la V^e République*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 5^e éd., 1997, p. 83 *sq.*

6. Paul Bastid, *Le Monde*, 31 juillet 1958 ; Jean-Louis Pezant, « Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la Constitution de 1958 », *Mélanges Georges Burdeau, Le Pouvoir*, LGDJ, 1977, p. 455.

7. Gilles Toulemonde, *Le Déclin du Parlement sous la V^e République : mythe et réalités*, thèse, université Lille-II, 1998.

règles constitutionnelles ou quelques « conventions de la Constitution ». Cette réponse témoigne d'une tendance lourde de la pensée juridique française qui ne conçoit la plupart du temps les nécessaires évolutions qu'au regard de la modification des textes.

Mais, on le sait bien, une Constitution c'est « un esprit, une pratique » qui peut s'éloigner parfois grandement du texte lui-même et, le cas échéant, lui faire produire des effets diamétralement opposés à l'intention du constituant. L'on voudrait s'attacher ici, sans aucune prétention d'exhaustivité, à démontrer que, pour nécessaire qu'elle soit, l'évolution des textes ne suffira pas à surmonter la pesanteur des pratiques et le poids énorme des habitudes. Par conséquent, si une « revalorisation » parlementaire doit passer par un certain nombre de modifications constitutionnelles, elle ne pourra prétendre à une quelconque effectivité que sous bénéfice d'un vrai changement des mentalités remettant le débat politique au cœur de l'institution parlementaire et redonnant au Parlement une vraie logique institutionnelle.

LE PARLEMENT, LÉGISLATEUR OU CONTRÔLEUR ?

Il n'est pas question de reprendre ici en détail les travaux, nombreux et de grande qualité, qui ont déjà été menés sur les modifications à apporter à notre environnement constitutionnel pour rendre au Parlement l'exercice de ses véritables fonctions législatives et de contrôle. On voudrait seulement insister, en lien avec les plus récentes propositions en cette matière, sur ceux des éléments qui peuvent apparaître comme essentiels pour caractériser un Parlement digne de ce nom dans un régime parlementaire réellement assumé.

Qui détermine la politique de la Nation ?

On le sait, l'article 20 de la Constitution dispose que « le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation », ce qui semble faire de lui un rouage essentiel au sein des pouvoirs publics. Cette disposition est en général analysée à la lumière des pouvoirs du président de la République, renforçant ainsi la lecture « parlementaire » du régime : il n'existe pas un partage horizontal au sein de l'exécutif entre un président qui fixerait les grandes orientations que le gouvernement serait chargé de mettre en œuvre ; c'est bien le gouvernement qui est chargé des deux aspects : détermination et conduite. La lecture des travaux préparatoires de la Constitution démontre d'ailleurs que cet article n'a fait l'objet que de peu de débats (sa rédaction définitive étant retenue dès le

mois de juillet 1958), par ailleurs exclusivement centrés sur la question de la répartition interne à l'exécutif de ces fonctions de détermination et de conduite⁸.

Mais l'article 20 a une autre signification sur laquelle la doctrine s'est beaucoup moins attardée : ce n'est pas le Parlement qui détermine la politique nationale, mais le gouvernement politiquement responsable devant lui. L'article 20 prend d'ailleurs grand soin d'établir, dans son dernier alinéa, le principe de la responsabilité politique du gouvernement. Cela signifie très clairement que le Parlement sous la V^e République a perdu sa faculté d'initiative au profit d'un gouvernement seul à même, par la capacité d'expertise dont il est porteur, de fixer les grandes lignes d'une politique que le Parlement se contentera d'approuver. Le constituant a ainsi tenté d'élaborer un compromis entre la nécessaire efficacité de l'action politique, qui tend à maximiser les pouvoirs et compétences du gouvernement, et l'indispensable légitimité qui doit porter cette action : le gouvernement détermine, mais avec l'accord du Parlement représentant la Nation.

61

Cette disposition porte en germe toutes les difficultés du Parlement sous la V^e République, car tous les instruments du « parlementarisme rationalisé » n'en sont que la conséquence directe. Si l'on s'émeut des restrictions apportées, par exemple, aux pouvoirs des commissions parlementaires, à l'exercice du droit d'amendement ou à la capacité de proposition législative, on oublie trop souvent que ces mécanismes ne sont que la conséquence de cette capacité confiée au gouvernement responsable de concevoir la politique nationale. Techniquement, cette mission s'exprime, pour l'essentiel, par l'élaboration des projets de loi dont il est alors parfaitement logique d'exiger qu'ils puissent être inscrits prioritairement à l'ordre du jour, et surtout discutés et adoptés sans être fondamentalement modifiés, au risque de mettre en péril la politique voulue par le gouvernement avec l'accord de sa majorité. Au final, la combinaison des articles 45 et 49 alinéa 3 apparaît comme la conséquence parfaitement logique de l'article 20 : étant responsable devant l'Assemblée nationale, le gouvernement y engage éventuellement son existence sur le vote d'un texte qui exprime la politique telle qu'il l'a déterminée, le Parlement restant libre de refuser, non pas telle-

8. On sait en effet que la version initiale du futur article 5 de la Constitution prévoyait, s'agissant du président de la République, la disposition suivante : « *Assisté du gouvernement*, il définit l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays et en assure la continuité » [italiques de la rédaction].

ment ce texte, mais la politique qu'il incarne et le gouvernement qui la soutient.

Un rééquilibrage institutionnel dans un cadre parlementaire rénové supposerait donc de modifier la rédaction de cet article 20, prévoyant que le gouvernement conduit la politique déterminée par la représentation nationale. C'est la condition *sine qua non* pour réaffirmer la nature parlementaire de nos institutions et rendre au Parlement la capacité d'initiative qu'il a globalement perdue en 1958. Tout le reste⁹ n'est qu'artifice, car ce sont les conditions mêmes de l'exercice du pouvoir qui sont ici en jeu. La seule alternative consiste à clairement admettre que le Parlement dispose essentiellement d'une fonction de contrôle, qui ne peut, pour l'essentiel, être valablement mise en œuvre qu'*a posteriori*.

62 *Comment mieux contrôler l'action gouvernementale ?*

Si l'on renonce à opérer cette modification de l'article 20, il faut en tirer toutes les conséquences en admettant que le rôle essentiel du Parlement moderne n'est plus de légiférer, mais de porter une appréciation éclairée sur les conditions mêmes de mise en œuvre des politiques déterminées par le gouvernement. C'est évidemment ici l'idée de « contrat de majorité » qui resurgit : dès sa nomination par le président de la République, le gouvernement vient présenter son programme à la représentation nationale¹⁰ ; mais celui-ci ne devrait pas se contenter de formuler des objectifs politiques généraux, mais souvent trop généraux, ambitieux, mais souvent trop ambigus. Dans la ligne des travaux de la Commission des finances de l'Assemblée nationale et de son rapporteur général Didier Migaud, l'action de l'État doit désormais s'inscrire dans une logique programmatique fondée sur une méthode mettant en relation des objectifs politiques, des moyens pour leur mise en œuvre et des critères pertinents d'évaluation de leur degré de réalisation. Le Parlement doit devenir un véritable organe d'évaluation des programmes gouvernementaux. Si cette logique paraît pouvoir s'appliquer au domaine budgétaire au sens large¹¹, elle devrait également pouvoir être mise en œuvre dans l'ensemble de l'action politique de l'État.

À cet égard, la *modification de l'ordonnance organique du 2 janvier*

9. Par exemple, la limitation quantitative ou qualitative du recours à l'article 49 alinéa 3.

10. Il est clair que la procédure de l'article 49 alinéa 1^{er} devrait être rendue explicitement obligatoire en fixant, comme l'avait proposé le comité Vedel, un délai au gouvernement pour engager sa responsabilité politique sur son programme.

11. Y compris par conséquent en matière de finances sociales.

1959 constitue une étape importante de cette rénovation de la fonction parlementaire dans nos institutions : le gouvernement, fort de son pouvoir d'initiative, va devoir présenter son action sous forme de « programmes » décomposés en « missions » clairement identifiées ; chaque mission devra pouvoir faire l'objet de débats parlementaires approfondis sans que soient remis en cause les principes forgés par le gouvernement comme reposant sur des arbitrages souvent difficiles et des choix politiques véritables. Le rôle essentiel du Parlement ne se situera donc pas tant au niveau du vote de ces programmes que dans le suivi et le contrôle de leur mise en œuvre : contrôle en cours d'exécution entraînant éventuellement la modification des objectifs et/ou des moyens déployés pour les atteindre ; mais surtout, contrôle *a posteriori*, le Parlement ayant alors véritablement la faculté de porter un jugement éclairé sur la réalisation des programmes¹².

63

Dans le même esprit, il convient de renforcer les moyens et les pouvoirs des commissions parlementaires et des organismes¹³ qui, de plus en plus, en tiennent lieu. Organes permanents au sein des assemblées, elles disposent d'un véritable potentiel pour devenir des outils permanents de contrôle de l'action politique du gouvernement ; sans modifier leur action dans le domaine législatif¹⁴, il conviendrait de renforcer leur capacité à informer l'Assemblée tout entière des conditions de mise en œuvre des politiques gouvernementales.

Parallèlement, la procédure des questions au gouvernement devrait être substantiellement améliorée. Il conviendrait tout d'abord de permettre un développement quantitatif, en prévoyant, par exemple, sur le modèle britannique, que chaque séance débute par une heure de questions. Mais c'est surtout d'une amélioration qualitative qu'il s'agit : les ministres intéressés doivent être contraints d'être présents personnellement pour s'expliquer en temps réel devant la représentation nationale¹⁵. En effet, l'absence du ministre, voire du Premier ministre, peut

12. On peut regretter à ce propos que le mécanisme de la loi de règlement n'ait pas été suffisamment rénové pour constituer un véritable outil de ce contrôle parlementaire *a posteriori*.

13. Telle la Mission d'étude et de contrôle (MEC).

14. Il n'est en particulier pas souhaitable qu'elles puissent substituer leur propre texte au projet gouvernemental, sauf à considérer que l'on cherche à leur rendre ce pouvoir d'initiative évoqué *supra*.

15. Si la question l'exige, le ministre pourrait se contenter d'une réponse brève tout en s'engageant à apporter les éléments techniques complémentaires, par exemple lors de la plus prochaine séance.

s'apparenter à une forme de mépris à l'égard de l'institution parlementaire, incompatible avec la hiérarchie de légitimité que notre système constitutionnel connaît.

64 Enfin, peut-être serait-il temps d'imaginer un système de responsabilité politique individuelle des ministres. En effet, le constat actuel est relativement décevant : la responsabilité politique gouvernementale organisée par l'article 49 de la Constitution est une procédure parfaitement disproportionnée dans ses effets et très largement insusceptible d'être mise en œuvre en raison de la force du fait majoritaire. Le développement d'une forme de pénalisation de la responsabilité ministérielle ne peut constituer une réponse adéquate dès lors qu'elle traduit un véritable mélange des genres et contribuera, à terme, à déresponsabiliser des acteurs politiques qui ne prendront plus le risque d'avoir à assumer des décisions susceptibles d'entraîner leur responsabilité personnelle. Ainsi, sans remettre en cause le dogme de la responsabilité solidaire et collégiale du gouvernement, il est peut-être temps de permettre aux assemblées (et surtout peut-être à leurs commissions) d'engager la responsabilité individuelle d'un ministre. Il serait ainsi possible de mettre en place un mécanisme obligeant chaque année les ministres à rendre compte de leur activité devant la commission parlementaire compétente ; il reviendrait ensuite au Premier ministre le soin d'évaluer si cette mise en cause doit affecter l'ensemble du gouvernement et entraîner sa démission. Nos voisins pratiquent déjà des procédures similaires puisqu'il n'est pas rare qu'un ministre démissionne pour répondre à une crise grave affectant son département ministériel.

LA DÉMOCRATIE N'EST PAS LA DICTATURE DE LA MAJORITÉ

« Vous avez juridiquement tort, parce que vous êtes politiquement minoritaire ! » : cette (trop) célèbre admonestation lancée par un député après les élections législatives de 1981 résume à elle seule ce qu'il est nécessaire de changer dans l'organisation et le fonctionnement du Parlement sous la V^e République.

En effet, depuis 1958, on ne compte plus les propositions ou projets visant à assurer une « revalorisation » du rôle du Parlement qui serait devenu le parent pauvre de nos institutions ; et l'on évoque, en vrac, l'amélioration des procédures de contrôle, l'aménagement du système de responsabilité gouvernementale ou encore l'exercice par le Parlement de sa fonction législative.

Pourtant, ce ne sont pas les procédures qui sont ici en cause ; le problème ne réside pas essentiellement dans l'articulation des pouvoirs entre le Parlement et le gouvernement mais, bien plus, dans la mise en œuvre du « fait majoritaire » qui règne sans partage sur nos institutions depuis les élections législatives consécutives à la dissolution de 1962 ; et l'on peut résumer simplement la question de la manière suivante : à quoi bon confier au Parlement des pouvoirs, des compétences et des moyens d'action, sachant que, de toute façon, la majorité parlementaire renoncera à les utiliser dès lors qu'ils sont susceptibles de remettre en cause tout à la fois la cohérence de la majorité parlementaire et, plus encore, le soutien indéfectible accordé au gouvernement. On a ainsi coutume d'opposer deux « institutions », le Parlement et le gouvernement, censées incarner chacune une logique propre, faite de projets, d'ambitions et de politiques ; mais l'on se trompe, car le clivage ne se situe pas à ce niveau : la majorité parlementaire soutient le gouvernement et cette mission est devenue quasiment exclusive de toute autre ; dès lors, pourquoi mettrait-elle en œuvre des prérogatives constitutionnelles qui seraient susceptibles de bouleverser cette architecture ? En d'autres termes, renforcer les pouvoirs du Parlement revient à renforcer les prérogatives de la majorité parlementaire, que, de toute façon, pour l'essentiel, elle renoncera à utiliser pour ne pas porter atteinte à la pérennité de l'action gouvernementale et au sacro-saint principe de discipline majoritaire !

65

L'on sait par ailleurs que le fait majoritaire tel qu'il est pratiqué sous la V^e République constitue l'une des meilleures garanties de la stabilité de nos institutions et qu'il a permis de remédier à l'instabilité qui caractérisait les gouvernements des III^e et IV^e Républiques. Il convient donc d'imaginer un système qui puisse combiner les indéniables avantages du fait majoritaire et le respect dû à l'opposition parlementaire, facteur, quelle que soit sa couleur, de vitalité des assemblées. Ce mariage « de la carpe et du lapin » peut être envisagé dans deux directions.

Revaloriser l'opposition parlementaire à l'Assemblée nationale

La révision constitutionnelle de 1974 qui a permis à soixante députés ou sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel au titre de l'article 61 de la Constitution a contribué très puissamment au renforcement de l'État de droit dans notre système juridique¹⁶ : la majorité parlementaire (et donc le gouvernement qui en émane) doit pouvoir être soumise au res-

16. On rappellera que le Conseil a rendu une cinquantaine de décisions avant 1974 et près de 400 depuis. Ces données parlent d'elles-mêmes.

pect de principes supérieurs qui incarnent le consensus républicain directement approuvé par le peuple en 1958. Si l'on peut regretter que le Conseil constitutionnel aille parfois très loin dans la technicité de son contrôle¹⁷ et qu'il n'hésite pas à censurer le législateur sur le fondement d'un principe, d'un objectif ou d'une exigence qu'il « découvre » au moment même où il l'applique, on ne peut que reconnaître qu'il constitue aujourd'hui un véritable garant de nos institutions et des principes qui les guident.

La saisine du Conseil constitutionnel constitue ainsi une arme dont on se sert très largement l'opposition parlementaire pour soumettre la majorité au respect de nos règles fondamentales. Mais il constitue aussi le seul lieu où l'expression de l'opposition ait une chance d'être prise en compte et d'avoir un effet. Ainsi les exceptions d'irrecevabilité rejetées par la majorité parlementaire sont-elles souvent reprises dans les 66 mémoires déposés par l'opposition et, parfois, admises par le Conseil. Il n'est pas normal qu'il faille en appeler au juge pour que l'opposition puisse effectivement exister et limiter les excès d'une majorité.

Renforcer le rôle de l'institution parlementaire passe aujourd'hui par un substantiel accroissement des droits et prérogatives reconnus à l'opposition, tant en matière législative que dans le domaine du contrôle.

En effet, et pour ne prendre que quelques exemples, on a pu mesurer le caractère finalement très limité de la révision constitutionnelle de 1995 ouvrant la « fenêtre parlementaire » dans l'ordre du jour des assemblées ; il est par conséquent nécessaire d'élargir cette « niche » en accroissant l'initiative parlementaire, tout en évitant que cette amélioration ne profite en réalité qu'à la majorité parlementaire et donc au gouvernement. Il serait par conséquent souhaitable que l'opposition puisse bénéficier d'une partie de l'ordre du jour parlementaire, ce qui ne manquerait pas de concourir à l'amélioration du débat démocratique. Au risque de paraître maximaliste, cet ordre du jour parlementaire pourrait même être réservé à l'opposition, la majorité pouvant toujours trouver, avec l'appui du gouvernement, une fenêtre substantiellement plus ouverte...

Deuxième exemple, les commissions d'enquête. On sait que leur activité reste assez réduite sous la V^e République¹⁸, surtout lorsqu'on la

17. Par exemple sur l'exercice du droit d'amendement.

18. Même si elles connaissent un certain développement depuis le début des années 1970 (par exemple, 24 commissions de 1991 à juin 1999).

compare au système en vigueur par exemple aux États-Unis. Outre le fait qu'il convient de renforcer leurs moyens d'action¹⁹, y compris à l'égard de l'autorité judiciaire, il apparaît nécessaire de permettre à l'opposition parlementaire de susciter la création de telles commissions. À défaut, elles risquent de devenir un instrument de revanche, une nouvelle majorité parlementaire s'attachant à enquêter sur des faits ou des événements mettant en cause la précédente majorité. Une fois encore, l'opposition peut apparaître ici comme le porte-parole de l'institution parlementaire elle-même en suscitant un développement de cet instrument de contrôle.

Dernier exemple, les modalités de désignation des organes parlementaires. En l'état actuel du droit, à quelques exceptions près²⁰, les organes internes aux assemblées représentent la composition politique de l'assemblée elle-même ; par conséquent, la conférence des présidents, le bureau ou les commissions permanentes sont le reflet de la majorité parlementaire. Ces organes ne sont donc pas naturellement portés à faire vivre l'institution parlementaire contre le gouvernement. Il conviendrait dès lors d'y associer statutairement l'opposition en envisageant, par exemple, comme cela fut fait pour la MEC, une présidence tournante.

Il ne s'agit pas de nier l'existence ou le caractère opératoire du fait majoritaire ; dans toute la mesure du possible, celui-ci doit continuer d'être le principal garant de la stabilité de nos institutions ; mais notre démocratie parlementaire est parvenue à l'âge adulte et elle ne doit pas craindre d'organiser des contre-pouvoirs.

Revitaliser le Sénat

Le Sénat est souvent présenté comme une assemblée poussiéreuse n'ayant pas de légitimité directe propre dans nos institutions ; on le critique tant en raison de son mode d'élection (type de scrutin ; collège électoral) qu'en fonction de son rôle politique. Outre le fait que ces critiques sont souvent très excessives s'agissant d'une assemblée qui a souvent très utilement œuvré pour améliorer les textes législatifs en débat, il faut bien reconnaître qu'il doit être relativement difficile, pour le Sénat, tout à la fois de représenter les collectivités territoriales de la

19. À cet égard, il semble indispensable de rendre leurs auditions publiques.

20. Notamment la participation des rapporteurs pour avis dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances ou la place laissée à l'opposition sur certaines vice-présidences de l'Assemblée.

République, d'assumer le rôle de « chambre des sages » et de jouer parfois le rôle du Sénat conservateur de l'Empire, sans renoncer à exercer un rôle politique bien réel.

Quoi qu'il en soit, il existe incontestablement un questionnement sur la place du Sénat dans nos institutions et ce débat ne doit plus être escamoté sous prétexte du légitime et nécessaire respect dû à la « Chambre Haute ».

En effet, le bicamérisme à la française sous la V^e République a bien du mal à se laisser encadrer dans les catégories juridiques habituelles : ni bicamérisme fédéral ni véritable bicamérisme parlementaire, notre système manque de justification. C'est d'autant plus vrai que la Constitution offre au gouvernement, avec la procédure de l'article 45, une arme absolue contre l'opposition du Sénat, permettant ainsi de transformer notre système en monocomérisme majoritaire de fait.

Pour réintroduire pleinement le Sénat dans nos institutions, il convient de le rendre aux citoyens et de le rendre à l'action politique. Pour satisfaire à la première exigence, il est tout d'abord nécessaire d'envisager une modification de la durée du mandat sénatorial : plus rien aujourd'hui ne peut sérieusement justifier un mandat de neuf ans qui n'a d'égal que l'appartenance au Conseil constitutionnel. À l'heure du quinquennat présidentiel, il faut adopter la même durée pour l'ensemble des acteurs politiques de premier plan, y compris le Sénat²¹. Mais rien ne sert de faire élire deux assemblées politiques pour la même durée si leur mode de désignation est identique ; il convient dès lors de conserver sa spécificité au Sénat, mais en la rénovant : plutôt que d'imaginer l'élection d'une partie des députés à la représentation proportionnelle²², pourquoi ne pas choisir ce mode de scrutin, direct, pour l'ensemble des sénateurs de la République ? Le Parlement disposerait ainsi en son sein d'une assemblée véritablement représentative de l'ensemble des courants de pensée, dans le cadre d'un scrutin proportionnel régional²³, ce qui réaffirmerait en outre le mandat de représentation des collectivités territoriales confié au Sénat.

Cette modification, substantielle, de la durée du mandat et du mode de scrutin applicable aux sénateurs présenterait l'incontestable avantage

21. À cet égard, il serait également souhaitable que les mandats locaux soient ramenés à cette durée de cinq ans, afin d'assurer une concordance globale de l'ensemble des mandats.

22. Système relativement complexe qui risque d'accroître encore la distance entre les électeurs et leurs élus.

23. Le cadre départemental n'est en effet pas approprié dès lors que plusieurs départements ne désignent que deux sénateurs.

d'offrir aux électeurs un choix politique largement ouvert, le Sénat devenant alors le « grand conseil des opinions de France ».

Mais ce système se heurte immédiatement à une objection : à quoi pourrait donc bien servir cette deuxième assemblée « politique », face à une Assemblée nationale, siège de la majorité gouvernementale ? Tout simplement à rénover en profondeur le débat démocratique pour peu que ce « nouveau » Sénat ne reste pas le parent pauvre de nos institutions. En effet, cette assemblée représentative de la diversité de l'opinion n'a d'intérêt que dans la mesure où elle peut pleinement jouer son double rôle, législatif et de contrôle. S'agissant du premier point, et pour ne pas prendre le risque de bloquer le processus législatif, il convient de maintenir le dispositif de l'article 45 de la Constitution, mais en l'aménageant, par exemple en fixant une série de domaines dans lesquels l'accord des deux assemblées est obligatoire ou en prévoyant des majorités qualifiées lorsque l'Assemblée nationale se prononce en dernier ressort²⁴.

69

On objectera que ce système est susceptible de créer une paralysie institutionnelle en confiant au Sénat une faculté d'empêcher excessive. Soit, mais de deux choses l'une : si l'on veut que le Sénat joue un rôle à part entière dans nos institutions, il faut renforcer ses possibilités d'action et limiter le monocamérisme de fait ; ou alors, il faut purement et simplement supprimer le Sénat et instituer un monocamérisme de droit.

Or, si, par la nature des choses, le pouvoir doit arrêter le pouvoir, n'est-il pas souhaitable qu'une assemblée largement représentative des courants d'opinion puisse arrêter d'éventuels errements majoritaires de l'autre assemblée ? La démocratie ne doit plus être la « dictature » temporaire d'une majorité, mais redevenir un processus d'échange et de débat. Ce Sénat rénové pourrait très largement y contribuer en étant clairement resitué dans l'action politique. Dans le même esprit, les possibilités de contrôle offertes au Sénat devraient être particulièrement développées pour permettre le plus large développement des initiatives : n'étant pas « contractuellement » inféodée au gouvernement, la majorité sénatoriale (par nature changeante compte tenu du mode de scrutin) pourrait constituer un facteur déterminant dans la mise en œuvre d'un contrôle permanent de l'action gouvernementale, c'est-à-dire de la pertinence de ses objectifs et du degré de réalisation des programmes prévus.

24. Le constituant pourrait ici utilement s'inspirer de certains systèmes fédéraux étrangers qui connaissent ce type de « partage des compétences ».

On ne peut conclure ce rapide aperçu sans évoquer une dernière exigence consubstantielle à la démocratie : la transparence. Ces dernières années, les deux assemblées ont accompli des efforts remarquables pour se rendre plus disponibles aux citoyens et pour apparaître véritablement comme des maisons de verre. Ces efforts doivent être poursuivis et amplifiés, notamment en ce qui concerne le fonctionnement financier des assemblées qui doit gagner en lisibilité et en ouverture sur l'extérieur. Il est temps que les budgets détaillés des assemblées soient connus et contrôlés, selon les règles du droit commun, par la Cour des comptes ; il est temps que, sur ce point, l'opacité disparaisse. En clair, le Parlement revendique légitimement une revalorisation de son rôle et de sa présence institutionnelle ; cette exigence ne pourra être satisfaite sans une meilleure transparence dans l'organisation et le fonctionnement de nos assemblées.

70

R É S U M É

Caractériser la fonction parlementaire sous la V^e République revient souvent à se lamenter sur son affaiblissement ou son déclin, auquel il ne serait possible de répondre que de manière institutionnelle. Si une telle démarche doit être entreprise, s'agissant notamment de la réforme de l'article 20 de la Constitution aux termes duquel c'est le gouvernement qui « détermine » la politique de la Nation, elle ne saurait suffire à remettre le Parlement au centre de nos institutions politiques. Un profond changement de mentalité doit s'opérer, tant sur l'organisation et le rôle du Sénat qu'en ce qui concerne le statut de l'opposition à l'Assemblée nationale.