

# POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1985

34

## **l'Assemblée**

**l'Assemblée revisitée**

**ordre du jour**

**groupes**

**l'appareil**

**commissions législatives**

**commissions d'enquête**

**moyens d'action**

**les initiatives**

**relations**      **majorité /**  
                         **opposition**

**lobbies**

**l'obstruction**

**pierre avril**

**pierre hontebeyrie**

**jean-paul davin**

**guy carcassonne**

**paul cahoua**

**jacques desandre**

**thierry renoux**

**yves michel**

**alain richard /**

**philippe séguin**

**thierry bréhier**

**yves colmou**

**dossier : sondage — statistiques**

## COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,  
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,  
Georges Dupuis, Jean Gicquel,  
Yves Mény, Hugues Portelli,  
Marc Sadoun.

## DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,  
Michel Bouissou,  
Monique Chemillier-Gendreau,  
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,  
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,  
Pierre Dabiez, Charles Debbasch,  
Francine Demichel, Francis Doré,  
Michel Durupty, Jacques Georgel,  
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,  
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,  
Jean Leca, Rémy Leveau,  
Jean-Luc Parodi, Jean Raes,  
René Rémond, Jacques Rigaud,  
Jacques Robert, Jean-L. Samson,  
Roger-Gérard Schwartzberg,  
Dusan Sidjanski,  
Jean-Marie Vincent.

## SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu.

## VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France  
Service des Revues  
12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (43-26-22-16)  
CCP 1302 69 C Paris

## ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1985)	232 F	316 F
2 ans (1985-1986)	464 F	632 F

*REVUE TRIMESTRIELLE*  
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

# P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

34

## L'Assemblée

Pierre AVRIL. — L'Assemblée d'aujourd'hui.....	5
Pierre HONTEBEYRIE. — La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs.....	13
Jean-Paul DAVIN. — Les groupes parlementaires.....	23
Guy CARCASSONNE. — L'appareil de l'Assemblée.....	31
Paul CAHOUA. — Les commissions, lieu du travail législatif.....	37
Jacques DESANDRE. — Les commissions d'enquête ou de contrôle : secret ou publicité des travaux ? .....	51
Thierry RENOUX. — Les moyens d'actions de l'Assemblée nationale.	67
Yves MICHEL. — Les initiatives parlementaires.....	89
Alain RICHARD, Philippe SÉGUIN. — Les relations majorité/ opposition .....	99
Thierry BRÉHIER. — Les groupes de pression à l'Assemblée.....	107
Yves COLMOU. — Vade-mecum du député obstruteur.....	121
Sondage : les Français et l'Assemblée nationale.....	131
L'activité de l'Assemblée nationale (Source : <i>Bulletin de l'Assemblée nationale</i> , numéro spécial, mars 1985) .....	139

**JOURNAL**

<b>Mevlut BOZDEMIR. — Une forme nouvelle de complexe militaro-industriel : le cas turc .....</b>	<b>143</b>
<b>Chronique de l'opinion publique : Jacques Chirac devant l'opinion 1970-1985, Jean-Luc PARODI.....</b>	<b>157</b>
<b>Chronique constitutionnelle française : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (16 janvier - 15 mai 1985).....</b>	<b>167</b>
<b>Pouvoirs-biblio .....</b>	<b>193</b>
<b>Summaries .....</b>	<b>197</b>

ISBN 2 13 038988 0

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 1985, septembre© Presses Universitaires de France, 1985  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

## L'ASSEMBLÉE EST ÉTUDIÉE PAR

Pierre Avril, professeur à l'Université de Paris X-Nanterre, *Chroniques constitutionnelles françaises* (1984), avec Jean Gicquel.

Thierry Bréhier, journaliste au *Monde*, chargé de la rubrique parlementaire.

Paul Cahoua, conseiller au service de la séance de l'Assemblée ; précédemment à la commission des finances et à la commission des lois.

Guy Carcassonne, professeur de droit public à l'Université de Reims, conseiller technique au cabinet du ministre de l'agriculture, ancien conseiller juridique du groupe socialiste à l'Assemblée nationale.

Yves Colmou, chef de cabinet du ministre de l'agriculture, ancien assistant parlementaire, mémoire de DEA de science politique sur *L'obstruction parlementaire à l'AN*.

Jean-Paul Davin, ancien directeur de cabinet du secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement (1979-1981).

Jacques Desandre, conseiller à l'Assemblée nationale, auteur d'études sur les commissions parlementaires d'enquête.

Pierre Hontebeyrie, directeur du service de la séance à l'Assemblée nationale.

Yves Michel, diplômé de l'Institut d'Etudes politiques de Paris, docteur en science politique.

Thierry Renoux, maître-assistant à l'Université d'Aix-Marseille III, *Le Conseil constitutionnel et l'autorité judiciaire* (1984).

Alain Richard, député du Val-d'Oise (s), vice-président de la commission des lois, vice-président du groupe socialiste.

Philippe Séguin, député des Vosges (RPR), vice-président de l'AN, *Réussir l'alternance* (1984).



PIERRE AVRIL

## *L'Assemblée d'aujourd'hui*

L'analyse des institutions rencontre un double écueil. D'une part, il lui faut un certain recul pour appréhender la seule vérité des textes qui soit incontestable, et qui est celle de leur application. Mais, d'autre part, les premiers constats concordants tendent à figer la perception en une espèce de paradigme du régime. C'est à travers cette grille de lecture que l'observateur va désormais déchiffrer et interpréter les faits, ne retenant que ce qui s'y inscrit, négligeant ou jugeant accidentel et peu significatif ce qui la contredit. On ne s'étonnera donc pas du décalage qui s'établit bientôt, puis se perpétue, entre la réalité et sa représentation autorisée ; il se rencontre assez communément pour qu'on puisse y voir un trait particulier de l'épistémologie constitutionnelle.

L'exemple classique de cette perception, tellement sélective qu'elle en arrive à occulter l'évidence, est fourni par la distinction du domaine de la loi et du règlement, présentée comme la pierre angulaire du système normatif de la V<sup>e</sup> République, jusqu'à ce que l'on s'avise que la prétendue révolution des articles 34 et 37 n'avait pas eu lieu : M. Rivero devait le constater dans un mémorable rapport (1).

Mais la mésaventure doctrinale s'arrête-t-elle au déclin du législateur parlementaire que l'on avait cru pouvoir diagnostiquer, et ne s'étend-elle pas aux idées reçues (2) qui qualifient couramment de « chambre d'enregistrement » l'assemblée qui a succédé en 1958 au Parlement souverain de la tradition républicaine ?

(1) *Le domaine de la loi et du règlement*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1978, p. 263.

(2) On ne voudrait pas enfoncer les portes ouvertes, notamment par Jean-Luc Parodi (Les quatre découvertes du Parlement français, *RFSP*, 1981, p. 5), par Guy Carcassonne (La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle, *RFSP*, 1984, p. 910), ou par Didier Maus (*Le Parlement sous la V<sup>e</sup> République*, PUF, 1985), mais, pour recourir à une métaphore voisine, simplement enfoncer le clou...

### *L'Assemblée dont il s'agit...*

L'Assemblée actuelle n'est plus celle dont l'image s'était fixée au moment où se confirmait l'ampleur de la double rupture survenue après 1958 :

- rupture dans le droit, lorsque le Conseil constitutionnel scella la fin de la souveraineté parlementaire par sa décision des 17, 18 et 24 juin 1959 sur le règlement de l'Assemblée nationale, qui imposait une interprétation rigoureuse de la Constitution ;
- rupture politique, lorsque l'Assemblée abdiqua toute prétention et toute responsabilité dans la conduite de la décolonisation algérienne en s'en remettant au Président de la République du soin de régler le problème politique majeur qui se posait au pays (3).

Après que le dénouement de la crise de l'automne 1962 eut pérennisé cette situation, l'Assemblée parut n'avoir désormais d'autre vocation que de soutenir passivement le gouvernement présidentiel grâce à la majorité issue des élections de novembre, dont c'était la seule raison d'être des « godillots » qui la composaient, et de fournir ainsi un alibi représentatif à la réalité plébiscitaire du pouvoir. Ainsi voyait-on les choses, non sans quelque apparence de raison, tandis que les contributions (certes peu visibles) que, dès cette époque, les députés pouvaient apporter au fonctionnement du système n'étaient comptées pour rien. Cette représentation a déterminé durablement l'image du Palais-Bourbon et elle a survécu dans l'après-gaullisme.

L'observation discerne cependant les premiers signes du dégel sous la présidence de Georges Pompidou où s'esquissa un assouplissement prudent et contrôlé. Le vote demandé en septembre 1969 par M. Chaban-Delmas sur sa déclaration de politique générale présentant la Nouvelle Société était l'hirondelle qui annonçait le printemps, mais il fut lent à venir et ce n'est qu'après 1973, et surtout à la suite de l'avènement de M. Giscard d'Estaing à l'Elysée, en 1974, que l'on peut dater le début de l'Assemblée actuelle.

Les facteurs qui rendent anachronique l'image de l'Assemblée modèle 1959-1962 sont de trois ordres.

En premier lieu il y a le *temps* qui s'est écoulé et les *habitudes*

(3) Le symbole, souvent évoqué par François Goguel, de cette abdication est l'adoption de l'amendement qui confiait au général de Gaulle *intuitu personae* la signature des ordonnances, au lendemain des barricades d'Alger (loi du 4 février 1960).

qui ont été prises, c'est-à-dire l'intériorisation progressive par les acteurs de normes de comportement qui furent à l'origine imposées unilatéralement par l'exécutif et sanctionnées par le Conseil constitutionnel, mais qui sont devenues en quelque sorte « naturelles ».

L'alternance de 1981 a confirmé le ralliement de la nouvelle majorité à ce que, dans l'opposition, elle avait si longtemps et si vivement contesté (4).

En second lieu, dès lors que la page était irrévocablement tournée et que l'élection populaire du chef de l'Etat s'imposait comme l'acte décisif de la vie politique nationale, il n'était plus indispensable de pratiquer la sévère pédagogie des premiers temps, d'autant que les *précédents*, si importants en droit parlementaire, avaient été fermement établis : « La pénitence doit prendre fin », affirmait M. Edgar Faure le 30 juin 1973 dans son allocution de fin de session, et, de fait, l'application des textes se faisait moins rigoureuse. Le vote bloqué devint moins courant, la première commission d'enquête fut créée le 10 décembre 1971 par l'Assemblée à propos de l'affaire de la Garantie foncière (sur la proposition de... M. François Mitterrand !); un amendement de M. Edgar Faure institua la délégation parlementaire à l'ORTF (loi du 3 juillet 1972); des parlementaires en mission furent désignés à partir du printemps 1973. Mais Georges Pompidou restait très attentif aux risques de dérapage. Il mit en garde la majorité après les initiatives de décembre 1971, qui avait vu également une commission de contrôle sur l'ORTF, et les commissions suivantes ne furent créées à l'Assemblée qu'à l'automne 1973. Le passage définitif à la situation actuelle se situe en 1974 avec l'institution de nouvelles pratiques, comme les questions au Gouvernement, et la modification du droit au profit de la minorité qui put désormais saisir le Conseil constitutionnel. On notera à ce propos que la révision du 30 octobre 1974 consacra parallèlement l'adhésion des députés à une nouvelle limitation du pouvoir du législateur, singulièrement de l'Assemblée détentrice du « dernier mot » en vertu de l'article 45 C.

En dernier lieu, la pratique parlementaire est fonction des

(4) M. Debré l'a ironiquement relevé à l'occasion d'un des nombreux recours à l'article 49-3 : « Il me fallait une consécration et l'actuel Gouvernement me la donne ! (...). Quelles bonnes ressources, Monsieur le Premier ministre, ne vous apporte-t-elle pas, cette Constitution ! Il me semble que j'entends déjà une nouvelle génération de professeurs qui apprendront à leurs élèves que j'ai fabriqué une Constitution à l'intention d'un gouvernement et d'une majorité socialistes », *Débats AN*, 28 juin 1982, p. 3961 (cit. CCF, p. 435).

équilibres politiques, au sein de la majorité comme dans ses rapports avec l'opposition.

Devenue moins inconditionnelle depuis le départ du Général, la majorité a affirmé progressivement son souci d'autonomie et d'initiative : en témoigna le « manifeste » des cinq présidents de commission UDR le 12 juillet 1971, avant que le projet de réduction du mandat présidentiel ne fût mis en échec à l'automne 1973. C'est vers la fin de la présidence de Georges Pompidou que ce mouvement s'est accusé, notamment en raison de la maladie du chef de l'Etat. Cette majorité plus indépendante était aussi moins monolithique et les rivalités entre ses composantes contribuaient à l'animation du Palais-Bourbon. Du temps même du Général, la 3<sup>e</sup> législature (1967-1968) avait été marquée par la guérilla giscardienne qui tentait d'exploiter la position stratégique des républicains indépendants dans une assemblée où la majorité ne tenait qu'à une voix. Ces velléités tournèrent vite court, mais elles présentaient un cas de figure qui devait se reproduire, cette fois à fronts renversés, avec la dissidence larvée du RPR consécutive à la démission de M. Chirac en 1976. Ce fut à cette occasion que, pour la première fois, les députés imposèrent la convocation d'une session extraordinaire en mars 1979.

Quant à l'opposition, son retour en force aux élections de 1973, où elle passa de 91 élus (57 FGDS et 34 PCF) à 175 (102 PS-MRC et 73 PCF) devait amener le pouvoir à compter avec la présence dans l'hémicycle de deux groupes alliés, bien décidés à poursuivre au Palais-Bourbon la campagne qui devait finalement les conduire à la victoire huit ans plus tard. C'est dans ce contexte que, pour la première fois, le message présidentiel du 3 avril 1973 prit en considération la participation de cette minorité, importante et décidée, à la vie de l'Assemblée, préconisée à nouveau par M. Giscard d'Estaing. Ce changement dans les attitudes marque la fin de l'espèce d'ostracisme qui frappait l'opposition et annonce la transformation des comportements : désormais, elle ne craindra plus de pratiquer l'obstruction... L'Assemblée acquiert alors la physionomie qui est la sienne.

### *Le réalignement*

L'Assemblée nationale n'est donc pas la Chambre d'enregistrement que l'on avait cru et il faut examiner les raisons qui l'avaient fait penser. On interprétait la rupture de 1959-1962 en termes de réaction aux déséquilibres antérieurs, réaction génératrice de déséquilibres de sens contraire, alors qu'il s'agissait de la première

phase d'un réalignement beaucoup plus fondamental qui peut s'apprécier tant au regard des assemblées contemporaines que dans la perspective de l'histoire constitutionnelle française.

Par rapport aux assemblées des régimes parlementaires voisins, celle de la IV<sup>e</sup> République se singulariserait parce qu'elle continuait à présenter des caractères hérités des chambres du XIX<sup>e</sup> siècle. D'une part, les gouvernements y tombaient fréquemment à la suite d'une décision des députés, alors que les crises ouvertes dans ces conditions sont ailleurs exceptionnelles (5). D'autre part, bien que déjà minoritaire par rapport aux projets du Gouvernement, l'initiative législative de députés demeurerait plus importante que la moyenne, sans parler de son caractère envahissant (6).

Sur ces deux points, le Palais-Bourbon s'est aligné sur les assemblées modernes. Les députés n'ont censuré qu'un seul gouvernement, celui de Georges Pompidou en 1962, parce qu'il y existe normalement une majorité (en Grande-Bretagne, lorsque M. Callaghan a été renversé en 1979, le précédent vote de défiance remontait à 1924), et le Bundestag n'a contraint depuis 1949 qu'un seul chancelier à démissionner, M. Schmidt en 1982. Quant à l'initiative législative, elle s'établit à un taux voisin de celui du Bundestag (7). Bref, l'Assemblée nationale s'inscrit désormais dans le droit commun des chambres contemporaines.

Cet alignement, qui s'apparente à une modernisation, n'opère pas sur une table rase. Pour l'apprécier, il faut en effet remonter aux sources de la conception française de la représentation, ainsi que nous en offre l'occasion la réédition de *La loi expression de la volonté générale* (8). Dans la magistrale définition qu'il y donne de la souveraineté parlementaire, Carré de Malberg établit que cette conception, qui se forme dès 1791 (et qui inspirera quatre Républiques) fait de la Chambre le représentant absolu et exclusif du

(5) J.-Cl. Colliard a observé que « la chute devant le Parlement apparaît statistiquement comme une situation rare » : 34 cas sur les 314 démissions recensées, soit 10,8 %. Or, sur ces 34 cas, 12 concernaient la seule IV<sup>e</sup> République... (*Les régimes parlementaires contemporains*, PENSF, 1978, p. 269).

(6) Seule l'Italie, avec une proportion avoisinant le tiers de la législation, offre l'exemple d'une initiative parlementaire analogue à celle de la France d'avant 1958 qui s'établissait à 30 % de propositions par rapport au total des lois.

(7) Par exemple, 13,7 % de propositions pendant la 5<sup>e</sup> législature (1973-1978), contre 12,2 % au Bundestag pendant la législature correspondante (1976-1980), cf. M. Fromont, *Pouvoirs*, n° 16, p. 145. V. aussi Union interparlementaire, *Les Parlements dans le monde*, recueil de données comparatives présentées par M. Ameller, PUF, 1977, et J.-Cl. Colliard, *op. cit.*, p. 244.

(8) R. Carré de Malberg, *La loi expression de la volonté générale*, Sirey, 1931, rééd. Economica, 1984.

peuple ; celui-ci n'a d'autre expression que ses députés et leur volonté s'identifiant à la sienne, l'Assemblée se trouve investie d'une puissance souveraine. Dès lors tous les autres organes de l'Etat, à commencer par le Gouvernement, lui sont logiquement subordonnés et il n'est pas jusqu'à la Constitution elle-même qui ne cède devant un pouvoir législatif « identique à un pouvoir de souveraineté ».

Carré de Malberg, qui n'a pas de mots trop vigoureux pour dénoncer cette « mystification », avait montré (dès 1931 !) quelles voies permettaient d'en sortir — et ce sont les voies qu'empruntera la V<sup>e</sup> République :

- voie politique, par l'institution d'une autre expression de la volonté populaire (l'élection directe du Président de la République) ;
- voie juridique, par l'affirmation de la supériorité de la Constitution dont la Chambre tiendra des compétences, au même titre que l'exécutif, et que sanctionnera un contrôle juridictionnel.

En d'autres termes, la qualité de représentant cesse d'être attribuée exclusivement à l'Assemblée, qui la partage désormais avec l'exécutif, le suffrage universel intervenant comme le seul pouvoir véritablement souverain, notamment par l'arbitrage de la dissolution.

On observera que cette réforme prend moins le contre-pied de la tradition républicaine que de l'héritage révolutionnaire, car elle rejoint la doctrine originelle des Pères fondateurs de la III<sup>e</sup> République. Que disait Gambetta ? « Les Assemblées chez les peuples libres sont un instrument, un rouage comme un autre destiné à faire connaître avec plus ou moins de précision la volonté nationale » (9). Et il ajoutait : « La souveraineté nationale repose uniquement dans la généralité du peuple français. Cette souveraineté se délègue ; elle se confie passagèrement aux mandataires définis par les lois constitutionnelles. Ces pouvoirs délégataires de la souveraineté nationale sont la Chambre des députés, le Sénat et le Président de la République » (10).

(9) 10 décembre 1872, cit. par O. Rudelle, *La République absolue*, Publications de la Sorbonne, 1982, p. 25.

(10) *Ibid.*, p. 89, Waldeck-Rousseau affirmait de même que le pouvoir législatif « n'est qu'un pouvoir et qu'il n'est pas le pouvoir... qu'il lui faut un contre-poids nécessaire, que ce contre-poids réside dans cette autre délégation que le pouvoir exécutif reçoit de la souveraineté nationale et que c'est seulement par une application sincère, intégrale de notre Constitution, par le libre jeu et le libre fonctionnement de tous ses ressorts, que le régime parlementaire peut être l'expression et non pas la contre-façon d'un gouvernement véritablement démocratique », Discours de Reims, 24 octobre 1897, *Pour la République*, Fasquelle, 1904, p. 373.

### La question

L'Assemblée nationale n'est plus le siège exclusif de la souveraineté, mais la question de ses « pouvoirs » est-elle vraiment pertinente et cette révolution juridique, certes bouleversante pour les constitutionnalistes, ne privilégie-t-elle pas un phénomène de « superstructure », secondaire pour les politistes qui ne s'arrêtent pas aux formes ? Aussi bien, lorsque l'Assemblée détenait l'exclusivité de la souveraineté, elle était bien incapable de l'exercer, car le jeu des forces socio-économiques vidait celle-ci de son contenu et les « décisions » que les députés parvenaient (difficilement) à prendre leur étaient en réalité dictées ou, à tout le moins, suggérées par les groupes de pression, de telle sorte qu'ils entérinaient le fait accompli de compromis qui leur étaient extérieurs — quand ils n'abdiquaient pas purement et simplement un pouvoir qu'ils étaient impuissants à assumer...

Rien ne serait donc fondamentalement changé en ce qui concerne l'Assemblée. Elle resterait un simple théâtre sur la scène duquel continue de se jouer la comédie de l'apparence, tandis que la réalité se déroule en coulisse : côté cour, les intérêts, les forces sociales, et côté jardin le poids de l'administration.

Une approche réaliste ne saurait évidemment isoler l'Assemblée de l'interaction des groupes, privés ou publics, dans le champ desquels elle se trouve placée. Pas plus hier qu'aujourd'hui elle n'est un lieu de pouvoir indépendant. Tout cela est vrai. Mais l'Assemblée ne se réduit pas davantage à une simple « boîte noire » traversée par le flux d'*inputs* que la machinerie gouvernementale transforme en *outputs*. La perspective systémique la replace dans un ensemble dont elle est inséparable, parce qu'elle est plongée dans un jeu de forces sociales, mais quand on dit cela, on a simplement pris en compte l'environnement et « décloisonné » heureusement les catégories que l'analyse juridique distingue de manière parfois trop rigide.

La préoccupation du réalisme sociologique, qui affecte d'ignorer les institutions, risque en revanche sous prétexte de dévoiler ce qu'il y a en coulisse de négliger que le jeu des acteurs seul fait foi et qu'il est soumis à des règles. Leur comportement s'inscrit dans des contraintes qui ne sont pas seulement celles des intérêts ou des ambitions, mais qui sont aussi, et au même titre, des contraintes objectives.

L'Assemblée nationale est une *institution*, c'est-à-dire une construction dotée d'autonomie, régie par des procédures visant à assumer certaines fonctions à travers certaines opérations. Une appréciation pertinente doit la considérer sous cet angle, analyser ce qui s'y décide et ce qui s'y rejette, et comment. Quelles que soient les forces envi-

ronnantes qui y fassent sentir leur influence, elles ne s'y projettent jamais purement et simplement, mais elles sont transformées par leur passage à travers les structures et les procédures constitutives de cette institution qui ajoute, retranche, dévie, pondère ou amplifie.

Le préalable à une analyse globale consiste donc dans l'examen modeste et attentif du fonctionnement : comment l'Assemblée travaille.

**RÉSUMÉ.** — *L'Assemblée d'aujourd'hui ne correspond pas à l'image, qui s'était cristallisée au début de la V<sup>e</sup> République, d'une « Chambre d'enregistrement ». Elle s'inscrit dans un double réalignement sur les autres assemblées européennes, et par rupture avec la souveraineté parlementaire.*

PIERRE HONTEBEYRIE

## *La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs*

Le 27 août 1958, devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat appelée à délibérer sur le projet de Constitution, M. Michel Debré, alors garde des Sceaux, déclarait : « Le Gouvernement responsable de l'Etat, donc de la législation, est normalement maître de l'ordre du jour des assemblées. Aucun retard ne doit être toléré à l'examen d'un projet de loi gouvernemental, si ce n'est celui de son étude. »

De fait, l'article 48 de la Constitution a instauré, au profit du Gouvernement, une priorité dans la fixation de l'ordre du jour. Cette disposition constitue, par rapport à la III<sup>e</sup> et à la IV<sup>e</sup> République, sous lesquelles les assemblées étaient maîtresses de leurs travaux, une rupture radicale et une innovation fondamentale.

Mais si la Constitution de la V<sup>e</sup> République a été rédigée en réaction contre une situation caractérisée depuis près d'un demi-siècle par l'absence de toute majorité parlementaire stable, l'application en a été faite, depuis 1958, et plus encore depuis 1962, alors qu'au contraire les élections ont toujours produit des majorités à l'Assemblée nationale, que celles-ci soient homogènes ou de coabition, étroites ou confortables, de « droite » ou de « gauche ».

Quelle est aujourd'hui, dans ce contexte, la pratique à l'Assemblée de l'ordre du jour ?

### *De l'ordre du jour prioritaire...*

Les Gouvernements de la V<sup>e</sup> République ont pour mission de déterminer et conduire la politique de la Nation (1). Pour ce faire, ils

(1) Art. 20 de la Constitution.

doivent pouvoir imposer au législateur l'examen de leur programme législatif, sans vaines querelles — sous forme de scrutins ou d'interpellations — sur l'ordre du jour. Aussi est-ce un fait que, depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République, la pratique est venue renforcer sans cesse les prérogatives de l'exécutif en la matière.

Les formalités de mise en œuvre de l'ordre du jour prioritaire sont des plus succinctes. Le Gouvernement n'est tenu qu'à une obligation qui d'ailleurs ne figure que dans le règlement de l'Assemblée : le Premier ministre doit faire connaître au président de l'Assemblée la liste et l'ordre des textes dont il demande la discussion, à charge pour ce dernier d'en informer les présidents des commissions et la plus prochaine conférence des présidents.

Les modifications à ces propositions initiales sont soumises à des règles plus souples encore. Selon une coutume bien établie, le ministre présent dans l'hémicycle est habilité à faire connaître oralement tous les compléments, suppressions ou permutations dans l'ordre de discussion des textes que le Gouvernement entend apporter à ses premières demandes, lesquels prennent effet immédiatement. Ces interventions orales n'interdisent pas pour autant les procédures écrites qui deviennent effectives aussitôt portées à la connaissance de l'Assemblée par le président de séance.

A ce stade, le rôle de la conférence des présidents (2) est purement formel : celle-ci se borne à prendre acte des propositions de l'exécutif sur lesquelles elle ne peut émettre aucun vote. Le fait que le Premier ministre informe le Président de l'Assemblée des demandes du Gouvernement le jour de la réunion hebdomadaire de la conférence et que ces dernières soient ainsi portées à sa connaissance sans délai ne résulte que de l'usage (3) et de la considération que l'exécutif entend ainsi montrer à l'égard de la représentation nationale. Le Conseil constitutionnel confirme cette interprétation et considère que le Gouvernement a toute latitude pour demander à l'Assemblée d'examiner un texte qui n'aurait pas figuré au préalable parmi les propositions communiquées à celle-ci (4).

La réunion de la conférence des présidents constitue cependant l'occasion, pour certains de ses membres, qui ne sont pas uniquement

(2) La conférence des présidents réunit, autour du président de l'Assemblée, les vice-présidents, les présidents des groupes politiques, les présidents des commissions permanentes, le rapporteur général de la commission des finances, et, le cas échéant, les présidents des commissions spéciales.

(3) De même que la présence d'un représentant du Gouvernement aux réunions de la Conférence qui, d'après le règlement de l'Assemblée, n'est qu'une faculté.

(4) Décision n° 81-129 DC des 30 et 31 octobre 1981.

les représentants de l'opposition — de manifester leur désaccord ou leur réserve, sur les propositions qui leur sont faites de débattre de tel ou tel texte, à tel moment ou à tel autre. Mais le Gouvernement demeure seul juge du point de savoir s'il impose ses propositions en l'état ou s'il accepte de les modifier. Etant, en conférence des présidents, en face de sa propre majorité, avec laquelle il a le plus souvent déjà négocié, les aménagements qu'il accepte restent le plus souvent marginaux.

Pas plus que la conférence, l'Assemblée ne peut être appelée à se prononcer sur l'ordre du jour prioritaire, ni sur les modifications qui lui sont ultérieurement apportées : celui-ci est par nature une « décision gouvernementale » qui s'impose comme telle aux assemblées parlementaires (5). Dès lors qu'un texte a été inscrit à l'ordre du jour par le Gouvernement, le président de l'Assemblée a « compétence liée » et doit le soumettre pour examen aux députés.

Tel est le sens de l'un des considérants de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 1980. Le Gouvernement n'ayant pas retiré son projet de l'ordre du jour, le président de l'Assemblée n'avait pas la possibilité, quelles que soient les circonstances, d'en interrompre la discussion (6).

Formellement l'ordre du jour prioritaire ne représente qu'une partie des travaux de l'Assemblée. Il concerne sa seule activité législative. En effet le Gouvernement ne peut inscrire, dans les conditions prévues à l'article 48 de la Constitution, que des projets et des propositions de lois (7).

La question s'est cependant rapidement posée de savoir si les prérogatives de l'exécutif ne s'étendaient pas, au-delà du contenu, au contenant, c'est-à-dire si celui-ci n'avait pas le pouvoir, non seulement d'établir la liste et l'ordre des textes dont il demande l'examen, mais aussi celui de fixer les séances nécessaires à leur discussion.

La réponse est assurément positive, puisque le Gouvernement peut imposer à l'Assemblée de tenir, à l'exception d'une séance par semaine réservée par priorité aux questions orales et d'une matinée réservée aux travaux des commissions, d'autres séances que celles des quatre après-midi hebdomadaires durant lesquelles elle siège normalement. En réalité, le rythme de travail de l'Assemblée dépend très largement de l'exécutif. Il reflète l'ampleur du programme de

(5) Décision du Conseil constitutionnel n° 59-3 DC des 24 et 25 juin 1959.

(6) Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979.

(7) Contrairement aux termes d'une réponse du ministre de la culture à une question écrite n° 59-808 du 26 novembre 1984 (*JO*, AN, Questions du 11 mars 1985).

réforme du Gouvernement et plus concrètement la traduction de ce programme en projets exigeant l'intervention du législateur.

Les dispositions du règlement de l'Assemblée, enfin, ne sauraient faire obstacle à l'exercice par le Gouvernement de sa prééminence en la matière. Celles-ci, même déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel — auquel elles sont soumises de droit après leur adoption — n'acquiescent pas pour autant valeur constitutionnelle ; elles demeurent des normes juridiques hiérarchiquement subordonnées.

Le cas vient d'être tranché par le Conseil constitutionnel (8). Le règlement de l'Assemblée dispose que la discussion d'un texte ne peut s'engager sans avoir fait au préalable l'objet d'un rapport de la commission compétente concluant à l'adoption, au rejet ou à des amendements. Or l'examen du projet de loi sur les entreprises de presse a débuté en séance publique avant que la commission ait mené ses travaux à leur terme. Le rapport déposé ne répondait donc pas aux conditions de forme exigées. Le Conseil constitutionnel a néanmoins considéré que les dispositions de l'article 43 de la Constitution prévoyant que les projets devaient être envoyés pour examen aux commissions avaient été satisfaites. Toute autre décision aurait abouti à reconnaître qu'il était possible à l'Assemblée de faire échec aux prérogatives conférées au Gouvernement par l'article 48 de la Constitution.

*... à l'ordre du jour complémentaire...*

Pour étendues qu'elles soient, ces prérogatives ne s'analysent cependant que comme une priorité et non comme une exclusivité ; elles ne sauraient donc aller jusqu'à priver les députés du droit de s'exprimer. Aussi, outre qu'elle est assurée de pouvoir consacrer une séance hebdomadaire à interroger les membres du Gouvernement, l'Assemblée se voit également reconnaître la possibilité d'adopter, de son propre chef, un ordre du jour en complément de celui du Gouvernement.

L'initiative des demandes d'inscription à cet ordre du jour appartient aux présidents des groupes et aux présidents des commissions. Elle doit se manifester en conférence des présidents et devrait donner normalement lieu à un vote. En réalité les scrutins sont peu fréquents, les résultats étant acquis d'avance en raison même de la composition

(8) Décision n° 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984.

de la conférence (9) : aucun n'a eu lieu depuis le début de la présente législature.

Une fois adoptées par la conférence des présidents, les propositions de cette dernière doivent franchir un second obstacle et être soumises en séance plénière à l'approbation de l'Assemblée. La règle est que celle-ci ne fait qu'entériner ces propositions. Il faut remonter à la première législature pour trouver des cas d'ordre du jour complémentaires repoussés en séance publique. Ces votes négatifs pour surprenants qu'ils puissent paraître s'expliquent néanmoins. Dans l'esprit de ceux qui, à l'époque, les inspirèrent, ils constituaient l'un des rares moyens — indirects — pour les députés de manifester leur désaccord avec l'ordre du jour prioritaire imposé par le Gouvernement et sur lequel, comme on l'a déjà souligné, l'Assemblée ne peut être appelée à se prononcer (10).

Le contenu de l'ordre du jour prioritaire et celui de l'ordre du jour complémentaire enfin diffèrent au moins pour partie. Alors que le Gouvernement peut inscrire des propositions de loi d'initiative parlementaire, la réciproque n'est pas certaine : l'Assemblée n'a jamais fait figurer à l'ordre du jour complémentaire de projets d'initiative gouvernementale et l'on peut s'interroger sur le point de savoir si les textes lui en laisseraient la possibilité. Celle-ci peut cependant y inscrire des affaires non législatives telles que des propositions de résolution tendant à la création de commissions d'enquête ou de contrôle ou portant sur des questions internes relevant essentiellement de son règlement, des nominations ou des demandes de levées d'immunité parlementaire, par exemple (11).

Dès les débuts de la V<sup>e</sup> République un déséquilibre est apparu dans les travaux de l'Assemblée entre la place respective de l'ordre du jour d'initiative de l'Assemblée et l'ordre du jour d'initiative du Gouvernement, au bénéfice de ce dernier. Ce déséquilibre ne résulte ni de la différence de contenu qui vient d'être rappelée ni des seuls textes ; il s'explique bien davantage par la pratique.

La place résiduelle à laquelle s'est rapidement trouvé confiné l'ordre du jour complémentaire n'est pas contestable. En vingt-six ans de V<sup>e</sup> République, on compte onze années (12) pendant les-

(9) En conférence des présidents, chaque président de groupe dispose d'autant de voix que de membres de son groupe, défalcation faite des autres membres de la conférence, lesquels ont chacun une voix.

(10) Décision du Conseil constitutionnel n° 59-3 DC des 24 et 25 juin 1959.

(11) De même que l'on n'a pas évoqué le problème de l'inscription à l'ordre du jour des questions orales ou des questions au Gouvernement, de même il ne sera tenu compte ici que de l'ordre du jour strictement législatif.

(12) 1961, 1963, 1966, 1967, 1970, 1976, 1977, 1979, 1980, 1983 et 1984.

quelles aucune proposition de loi déposée par des députés n'a été examinée par l'Assemblée nationale à ce titre.

Cette situation tiendrait, pour certains, à une utilisation abusive par le Gouvernement du temps de l'Assemblée. Or celle-ci siégeait de deux cents à quatre cents heures par an avant 1981 et jusqu'à huit cents à mille heures par an depuis. Même si ces chiffres tiennent compte des sessions extraordinaires pendant lesquelles il n'est pas d'ordre du jour complémentaire possible, ils montrent à l'évidence que, durant de nombreuses années, l'Assemblée aurait eu tout loisir de discuter d'ordres du jour complémentaires. L'explication due au « bourrage » du calendrier de l'Assemblée par l'exécutif ne saurait donc être retenue.

Le nombre limité d'ordres du jour complémentaires examinés en séance publique ne refléterait-il pas alors les difficultés éprouvées par l'opposition dès la réunion de la conférence des présidents ? Celles-ci seraient de deux ordres. Au stade des propositions et des négociations préalables, tout d'abord, l'opposition serait en position de faiblesse puisque représentée par ses seuls présidents de groupe face à une majorité, elle, forte de ses présidents de groupe également mais aussi des six présidents de commission comme le veut un usage constant depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République (13). Au stade de la décision, à supposer qu'elles aient pu franchir la phase des premiers échanges de vues, les initiatives de l'opposition seraient en outre à peu près irrémédiablement vouées à l'échec pour de simples raisons d'arithmétique.

Une telle explication doit également être écartée. En réalité, force est de constater que ni la majorité ni l'opposition ne font réellement usage du droit de proposition qui leur est reconnu par les textes.

Non sans quelque contradiction puisque cet état de fait ne peut être imputé qu'à eux-mêmes, notamment à travers leurs représentants en conférence des présidents, les députés déplorent cependant, à intervalles plus ou moins réguliers, la part insuffisante faite à l'examen des propositions de loi qu'ils déposent.

Pour répondre à ces critiques, au cours de la législature précédente, les présidents des groupes et les présidents des commissions tentèrent de faciliter la discussion des propositions de loi en envisageant la possibilité de consacrer à leur examen une séance par mois au moins. Mais cette tentative se solda par un échec, comme le président de l'Assemblée devait le constater dans son allocution de fin de ses-

(13) Soit actuellement un rapport de 2 à 8.

sion (14) : malgré ces circonstances pourtant exceptionnellement favorables, aucune proposition ne fut inscrite à l'ordre du jour complémentaire, ni en 1979 ni en 1980, alors même que, durant ces deux années, l'Assemblée siégeait à un rythme qui lui en aurait laissé la possibilité.

Il faut sans doute voir, dans cette désaffection à l'égard de l'ordre du jour complémentaire, le fait qu'en réalité les députés, ou les formations auxquelles ils appartiennent, disposent et utilisent, pour se faire entendre, d'autres moyens que les seules propositions de loi.

*... et à l'organisation des discussions*

Si l'Assemblée partage avec le Gouvernement, dans les conditions que l'on vient de voir, le droit d'initiative en matière d'ordre du jour, elle se voit reconnaître par le règlement des prérogatives exclusives, lorsqu'il s'agit d'en assurer la mise en œuvre, c'est-à-dire en matière d'organisation des discussions.

Le rôle joué par la conférence des présidents en la matière constitue le second volet de ses attributions. Il est fondamentalement différent de celui qui lui revient en matière d'ordre du jour.

La conférence des présidents décide d'abord s'il y a lieu à organisation de la discussion. Celle des projets et des propositions de loi, en effet, n'est jamais obligatoire, contrairement à celle des débats sur les déclarations du Gouvernement, les engagements de responsabilité ou les motions de censure.

C'est également à la conférence qu'il revient de choisir entre les deux modalités d'organisation que lui offre le règlement. La première de ces modalités est la plus fréquemment utilisée dans la discussion des textes, la seconde étant plus spécialement réservée aux débats non législatifs. L'une et l'autre diffèrent essentiellement dans le mode de computation du temps de parole accordé aux groupes politiques et aux députés isolés, et dans le fait que la seconde permet à la conférence, si elle le souhaite, de fixer directement le nombre des intervenants.

Enfin et surtout, la conférence arrête le temps global de la discussion à charge pour chaque groupe de le répartir, selon les règles retenues, entre ses orateurs.

Sur ces points, la conférence exerce ses attributions sans partage et ses décisions s'imposent aussi bien au Gouvernement qu'à l'Assemblée qui ne peut être appelée à émettre de vote en la matière. Celles-ci

(14) *JO*, AN, 18 décembre 1980, p. 4960.

cependant s'exercent dans un domaine doublement limité : l'organisation ne porte que sur la discussion générale, à l'exclusion donc de la discussion des motions de procédure, de l'examen des articles et des amendements, et des explications de vote soumises à des dispositions réglementaires spécifiques ; quant aux temps de parole, ils ne concernent que les orateurs des groupes, ou les députés non inscrits, le Gouvernement et la commission s'exprimant lorsqu'ils l'entendent et aussi longtemps qu'ils le désirent.

Le pouvoir de décision de la conférence va cependant plus loin qu'il peut d'abord y paraître. En effet, celle-ci s'autorise dans certaines conditions — et notamment lorsqu'un consensus se manifeste parmi ses membres — à déroger aux règles d'organisation posées par le règlement et même, parfois, à intervenir hors du champ strict de ses compétences.

C'est ainsi par exemple qu'au début de la législature, d'une part, elle a décidé que toutes les discussions générales des projets et des propositions de loi en navette seraient organisées sur une heure, chaque groupe politique se voyant attribuer un temps d'intervention identique et d'autre part, elle a recommandé aux présidents de séance, lors de la discussion des amendements, de n'utiliser qu'exceptionnellement la faculté que leur accorde le règlement de donner la parole en réponse aux interventions du Gouvernement ou de la commission.

Ces décisions répondent à des préoccupations de deux ordres : tantôt faciliter la tâche de l'opposition, tantôt favoriser l'examen des textes inscrits par le Gouvernement, certaines d'entre elles présentant d'ailleurs à la fois ces deux aspects.

Relèvent de la première catégorie les mesures qui se traduisent par l'attribution de temps de parole identiques à tous les groupes : celles-ci jouent au désavantage relatif des formations les plus importantes — en général donc, majoritaires — et à l'avantage, au contraire, de celles dont les effectifs sont les plus faibles.

Constituent en revanche autant de mesures favorables au Gouvernement, dans la mesure où elles contribuent à garantir le respect du calendrier d'examen de son ordre du jour, même si ce n'est que partiellement, toutes les mesures d'organisation. Il en va ainsi, qu'il s'agisse de décisions de principe, comme celles concernant les navettes ou de celles prises sur chaque texte et qui ont tendance à devenir la règle sous la présente législature, alors qu'elles revêtaient jusqu'alors un caractère exceptionnel. Tel est aussi le cas des recommandations aux présidents de séance évoquées plus haut.

Or ce qui doit être avant tout noté, c'est que de telles décisions ne

rencontrent pas de véritable opposition en conférence des présidents. Contrairement à ce qui peut se passer sur l'ordre du jour complémentaire, elles sont le fruit de négociations qui débouchent toujours sur des accords qui se dégagent sans vote.

De façon évidente sous l'actuelle législature, l'attitude des groupes de l'opposition montre qu'ils ont clairement conscience que ce n'est pas au stade de la discussion générale qu'ils doivent engager le fer, et que le règlement leur donne d'autres armes de procédure pour enrayer, s'ils le souhaitent, le déroulement du débat législatif.

Pas plus que l'ordre du jour complémentaire, l'organisation des débats n'est donc véritablement utilisée comme une « arme » entre les mains de l'Assemblée à l'égard du Gouvernement ni de l'opposition ou de la majorité vis-à-vis l'une de l'autre. En vérité les contre-pouvoirs aux prérogatives que l'exécutif tient de l'article 48 de la Constitution, timidement prévus par les textes, n'ont jamais été réellement exercés. Au point qu'aujourd'hui la prééminence du Gouvernement en la matière est passée dans les mœurs et que nul ne songe avec sérieux à la remettre en cause.

D'aucuns en concluent à un déclin du Parlement. Conclusion hâtive. La démocratie exige-t-elle pour s'affirmer l'existence d'un déséquilibre entre Gouvernement et représentation nationale mettant le premier en position de faiblesse quasi permanente face à la seconde ? Plus de vingt-cinq ans d'application de la Constitution et des lois fondamentales de la V<sup>e</sup> République inclinent à considérer un tel jugement comme excessif.

*RÉSUMÉ. — Le gouvernement tient de la Constitution le pouvoir de fixer par priorité l'ordre du jour des assemblées. Le règlement de l'Assemblée nationale et la pratique qui s'est dégagée depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République ont eu pour effet de conforter les prérogatives de l'exécutif en ce domaine. La possibilité pour l'Assemblée d'adopter un ordre du jour en complément de celui arrêté par le gouvernement n'est quasiment pas mise en œuvre en raison notamment de la lourdeur des procédures. Ni la majorité, ni l'opposition n'utilisent non plus les facultés que leur reconnaît le règlement en matière d'organisation des discussions générales des textes pour faire pièce, le cas échéant, aux propositions de l'exécutif. De fait, l'ordre du jour de l'Assemblée est presque exclusivement entre les mains du Gouvernement qui se voit ainsi reconnaître un pouvoir que n'équilibre aucun contre-pouvoir réel.*



JEAN-PAUL DAVIN

## *Les groupes parlementaires*

La prohibition du mandat impératif qui assurait au député sa liberté d'action et de vote au Parlement a longtemps été considérée comme incompatible avec la constitution de groupes parlementaires.

Il faut attendre le début du xx<sup>e</sup> siècle pour voir apparaître, conjointement avec les partis politiques modernes, le groupe parlementaire.

Cependant, cette notion n'était pas inconnue de notre histoire parlementaire, puisque les députés révolutionnaires se groupaient selon leurs opinions : les Girondins à la droite du Président, la Montagne à gauche, et les modérés au centre. Au xix<sup>e</sup> siècle, sous les Premier et Second Empire, sous la Restauration et au début de la III<sup>e</sup> République, les députés siègent par ordre alphabétique, consacrant ainsi la théorie du mandat représentatif. C'est l'arrivée des députés de gauche, au début du xx<sup>e</sup> siècle, qui va entraîner la modification de l'attitude des Chambres à l'égard des groupes politiques. Le 8 novembre 1911, la Chambre des députés modifie les articles de son règlement concernant la désignation des membres des Commissions. Les groupes sont autorisés à désigner leurs représentants dans les commissions.

Le renouvellement de la Chambre des députés en 1914 voit la consécration de la notion de groupe. Dorénavant, les parlementaires siègeront par secteur dans la salle de séance dès le début de chaque législature (décision de la Chambre du 22 juin 1914). A la fin de la III<sup>e</sup> République, le règlement de la Chambre est modifié à plusieurs reprises pour tendre vers une reconnaissance juridique des groupes : répartition par groupe dans la salle des séances, répartition proportionnelle des groupes au Bureau de la Chambre, dans les commissions, faculté de demander des scrutins publics et de participer à la Confé-

rence des Présidents. Enfin l'acte de constitution des groupes est matérialisé par le dépôt d'une déclaration politique sur le Bureau de la Chambre.

La Constitution du 27 octobre 1946, dans son article 11, consacre officiellement les groupes parlementaires : « Chacune des deux chambres élit son bureau chaque année au début de la session, à la représentation proportionnelle des groupes. »

Le règlement de l'Assemblée nationale accorde aux groupes un certain nombre de facilités matérielles pour accomplir leur tâches.

#### I. — LES GROUPES PARLEMENTAIRES DANS LE RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SOUS LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

L'actuel règlement de l'Assemblée nationale a été voté en 1959. Il reprend la majorité des dispositions précédentes, consacrant au groupe un chapitre (chap. V) et cinq articles (19 à 23).

L'article 19 précise les modalités de constitution des groupes. Le minimum de membres exigé est de trente. Les députés apparentés ne sont pas pris en compte. Cette condition est beaucoup plus sévère que sous la IV<sup>e</sup> République, où il fallait seulement 28 députés pour constituer un groupe, alors que la Chambre des députés en comptait 596.

L'article 20 aborde l'organisation administrative du groupe, notamment le secrétariat. Son organisation est laissée à l'appréciation du groupe. Des locaux sont mis à la disposition des groupes.

L'apparition des groupes de pression, la constitution de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels qui pourraient conduire leurs membres à accepter des mandats impératifs est interdite par l'article 23.

L'article 25 traite des nominations. Ce sont les présidents des groupes qui font connaître les noms des candidats qu'ils proposent. L'article 34 consacre le même processus pour la désignation des membres des commissions spéciales.

L'article 49 envisage la répartition du temps de parole entre chaque groupe pour l'organisation des débats. A la suite de communications que peut faire le gouvernement, l'article 132 prévoit le temps de parole entre les groupes en fonction de leur importance numérique.

D'autres articles font référence aux prérogatives des groupes. C'est ainsi que le président d'un groupe ou son délégué peut demander une suspension de séance qui est de droit (art. 58-3).

Les groupes ont vu aussi leurs prérogatives renforcées par des-

saisissement des pouvoirs des députés. Les nominations des membres des commissions sont exercées par le groupe. Si un député démissionne d'un groupe, son siège en commission est remis à la disposition du groupe auquel il appartenait.

On peut cependant remarquer que les représentants des groupes ne sont plus élus à la représentation proportionnelle comme sous la IV<sup>e</sup> République, mais au scrutin plurinominal majoritaire, reproduisant la configuration politique de l'Assemblée nationale (art. 10).

Appartenir à un groupe est donc une nécessité pour les parlementaires qui souhaitent accomplir au mieux le mandat pour lequel ils ont été élus.

## II. — L'ORGANISATION DES GROUPES PARLEMENTAIRES

Les principaux partis de la vie politique française sont représentés à l'Assemblée nationale élue en 1981.

C'est ainsi que l'on trouve :

- un groupe communiste de 44 membres ;
- un groupe socialiste qui dispose de la majorité absolue (283 députés) ;
- un groupe RPR, deuxième groupe en nombre à l'Assemblée nationale (88 députés) ;
- un groupe UDF de 63 membres.

Il reste 13 députés qui ne sont pas membres d'un groupe organisé selon le règlement de l'Assemblée nationale.

L'organisation des groupes parlementaires repose sur deux organes :

- le bureau du groupe élu par l'ensemble des députés du groupe ;
- le secrétariat général, organe technique placé sous l'autorité du bureau.

### A) *Le secrétariat général du groupe*

1) Trois fonctions principales relèvent du secrétariat :

- Il assure la bonne marche de l'activité législative qui consiste à vérifier que chaque texte, inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, est pourvu d'un rapporteur, pour les groupes de la majorité, et pour l'opposition d'un responsable du groupe qui fait fonction de porte-parole du groupe.

- Il veille au bon déroulement de la séance en adressant au secrétariat général de la séance de l'Assemblée nationale les noms des parlementaires qui souhaitent prendre la parole dans les textes inscrits à l'ordre du jour.
- Il dispose pour faciliter ces activités de la possibilité de pénétrer dans la salle des séances. Chaque groupe constitué dispose d'une carte d'accès dans l'hémicycle, ce chiffre est porté à deux pour les groupes d'au moins 60 membres.

Le secrétaire du groupe, dès que les textes sont votés, veille à transmettre à son homologue du Sénat les consignes qui ont été appliquées sur tel ou tel texte, évitant en particulier que des amendements contradictoires soient adoptés par les deux groupes. Cette fonction est particulièrement importante au groupe socialiste, où le secrétaire général coordonne l'activité législative des deux groupes, où souvent des sensibilités différentes se font jour entre les sénateurs et les députés sur certains sujets. Cette tâche est moins marquée dans les groupes RPR et UDF, où la liaison entre les deux Assemblées est plus souple.

Les secrétaires généraux veillent aussi à assurer en séance une présence minimum. Dans les groupes socialiste et communiste, un « tour de garde » est établi, obligeant les députés à être présents au moins une fois par semaine dans l'hémicycle.

Lors de l'application des votes de censures, les secrétaires généraux des groupes du RPR et de l'UDF organisent les votes des parlementaires de leur groupe, s'assurant que chaque absent a pu donner sa procuration à un collègue présent.

La seconde fonction est le corollaire de la première. Le secrétariat s'assure que les initiatives des députés respectent les statuts des groupes. Au début de chaque législature, les nouveaux députés connaissent mal les procédures employées dans les groupes. Les questions écrites, les questions orales, les questions d'actualité, la création de groupes d'amitié ne peuvent être faites qu'avec l'autorisation du bureau du groupe ou de son président. Les questions écrites et orales sont déposées au secrétariat du groupe qui les transmet aux services de l'Assemblée. Cette procédure très stricte est appliquée fermement par les groupes socialiste et communiste, où la discipline de vote et le respect de la doctrine sont particulièrement rigoureux. Dans les groupes RPR et UDF les députés disposent d'une plus grande autonomie, les statuts de ces groupes autorisent la liberté de vote.

Enfin, le secrétaire général assure la liaison entre les parlementaires, il répond à leurs demandes, il leur adresse les convocations

aux réunions de groupe et il transmet les décisions du bureau en veillant à leur exécution. Le groupe socialiste édite tous les quinze jours un bulletin très détaillé, où l'on retrouve les éléments de réponse à des questions ou à des lettres adressées au président du groupe, permettant ainsi l'information d'un groupe très nombreux.

2) A leur création, les groupes comme les parlementaires disposaient de peu de moyens. La V<sup>e</sup> République a apporté de nombreux avantages aux parlementaires et aux groupes pour les aider dans leurs tâches. A partir de 1976, les députés ont pu disposer d'un assistant rémunéré par l'Assemblée nationale. Un certain nombre de parlementaires qui disposaient de facilités du fait de leur situation de maires ou de présidents de conseils généraux ont accepté de mettre leur contrat d'assistant à la disposition de leur groupe. On a donc assisté à un gonflement des secrétariats. Avant cette date, les secrétariats généraux avaient des structures légères comportant, outre le secrétaire général, un ou deux secrétaires généraux adjoints (groupes socialiste et UDF) ou un directeur des Services législatifs (RPR) et quelques secrétaires.

Depuis 1976, les groupes ont pu recruter des collaborateurs de qualité qui assurent des fonctions de conseillers techniques des parlementaires. Ils fournissent les éléments de réponse au courrier reçu par le président, ils aident à la rédaction des questions que les parlementaires souhaitent poser et ils les assistent dans la préparation du travail législatif de commission ou de séance publique.

Chaque groupe possède ses habitudes propres de travail. Au groupe socialiste, les collaborateurs du groupe sont répartis par commission et ils en suivent les travaux et préparent le dossier du député chargé de rapporter le texte ou de s'exprimer au nom de son groupe.

Le groupe RPR travaille différemment, puisque les collaborateurs sont répartis par secteur d'intérêt et non attachés aux travaux d'une commission particulière. Ils ont les mêmes fonctions de conseil et d'assistance que leurs collègues du groupe socialiste. Ils assurent en plus le secrétariat des différents groupes d'études qui sont créés au sein du groupe pour préparer tel ou tel texte. Les méthodes de travail du groupe UDF sont très voisines.

Le secrétariat du groupe communiste a une structure plus originale depuis l'introduction de l'informatique dans les groupes. Le Service législatif a été centralisé au siège du PCF, place du Colonel-Fabien, tandis que le secrétariat traite l'ensemble du courrier des parlementaires communistes.

L'introduction des matériels informatiques, de la bureautique et de la télématique entraîne une évolution rapide du travail des

secrétariats des groupes. Chaque député peut interroger de sa circonscription le fichier législatif de l'Assemblée nationale et correspondre avec son groupe.

### B) *Le bureau du groupe*

Les bureaux des groupes se réunissent chaque semaine en période de session (mardi pour le RPR, mercredi pour le PS et le PC et le jeudi pour l'UDF).

A quelques détails près, le fonctionnement des bureaux de groupe est identique.

— Le bureau exécute les décisions prises par le groupe et les prend lui-même, en cas d'urgence. Les propositions de loi et les questions d'actualité lui sont soumises (RPR-UDF), tandis que le bureau du groupe socialiste examine en plus les questions écrites et orales et les amendements déposés en séance ou en commission. Il propose au groupe la désignation des orateurs dans les débats inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

— Les prérogatives des présidents des groupes sont importantes. Ils assistent à la conférence des présidents qui fixe l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Ils peuvent demander des suspensions de séances, des scrutins et l'application du quorum. Souvent, dans les grands débats, ils sont les porte-parole de leur groupe ou assurent les explications de vote. Les groupes élisent à leur tête un parlementaire chevronné, rompu à la technique d'Assemblée. Ils restent traditionnellement plusieurs années à la tête de leur groupe (Claude Labbé pour le RPR est président depuis 1973, Gaston Defferre est resté quatorze ans président du groupe socialiste et Robert Ballanger, dix-huit ans président du groupe communiste).

— Chaque groupe a ses règles pour la composition de son bureau. Au groupe socialiste, le bureau est composé de 40 personnes réparties en deux catégories de membres, d'une part les membres de droit (les membres socialistes du bureau de l'Assemblée nationale dont le président, et les responsables politiques des commissions) et d'autre part, les membres élus par le groupe dont cinq vice-présidents.

Le bureau du groupe RPR est composé de 25 membres. Les anciens premiers ministres sont membres de droit. Les vice-présidents sont de permanence un jour par semaine et assurent la représentation du bureau du groupe dans l'hémicycle. Le secrétaire général du RPR assiste aux réunions de bureau et fait le lien entre le groupe et le parti.

Chaque groupe a un trésorier qui fait appliquer les décisions du

groupe concernant les cotisations des députés. Ces cotisations varient suivant le groupe. Elles vont de 1 500 F mensuels au RPR jusqu'à 6 000 F au groupe socialiste. (Pour le groupe socialiste, il convient d'indiquer que les cotisations sont modulées selon le nombre de mandats détenus, de 3 000 à 6 000 F auxquels il faut ajouter le tiers d'un contrat d'assistant parlementaire, soit 3 000 F.)

Les secrétariats des groupes politiques contribuent au fonctionnement du travail législatif des parlementaires. Ils assurent une liaison constante entre les députés et le personnel de l'Assemblée nationale. Ce sont des rouages importants de la mécanique parlementaire française.

**RÉSUMÉ.** — *La notion de groupe parlementaire apparaît au début du XX<sup>e</sup> siècle, conjointement avec les partis politiques. L'actuel règlement de l'Assemblée précise les modalités de constitution des groupes et l'organisation administrative.*

*Le bureau et le secrétariat général des groupes ont un rôle important dans l'activité des parlementaires à l'Assemblée (secrétariat de groupes, service législatif, travail de séance et de commission).*



GUY CARCASSONNE

## *L'appareil de l'Assemblée*

Organiser 2 225 heures de débats, aider à l'adoption de 123 textes, enregistrer 10 081 amendements, 511 questions orales et 19 139 questions écrites (1) et surtout aider 491 députés dans toutes leurs activités au Palais-Bourbon suppose une infrastructure performante.

Matériellement, une série de services libère l'élu de contingences « chronophages ». Des agents se chargeront de photocopier, chercher ou porter ses documents, un bureau lui fournira voiture avec chauffeur ou taxi, un autre réservera ses billets de train ou d'avion, des cyclistes achemineront ses plis. Des restaurants l'autorisent à se nourrir sur place et tout excès ici pourra trouver son remède là, auprès, selon les cas, du médecin ou du professeur de gymnastique, voire sur la table de massage ou au sauna.

Intellectuellement, ensuite, les services peuvent fournir études et documentations, françaises ou étrangères, la variété des compétences ajoutée à la richesse de la bibliothèque en faisant une véritable Samaritaine de l'esprit.

Pour mener à bien toutes ces tâches, ce sont actuellement 1 152 personnes qui sont mobilisées. Elles sont réparties entre deux types de services : législatifs et administratifs. Si les seconds sont vitaux pour le fonctionnement de l'institution, c'est surtout dans les premiers que s'en concentre toute l'originalité, laquelle à son tour rejaillit sur l'organisation d'ensemble.

L'organigramme de l'Assemblée peut parfois faire songer à celui d'une grande entreprise ; sa spécificité lui vient de son produit — la loi, le débat politique — et de sa « clientèle » — les élus du peuple.

(1) Chiffres de 1984.

Si bien formé soit-il — et il ne l'est naturellement pas toujours — le député n'a pas l'omniscience qu'exigerait son mandat, ni la disponibilité qui lui permettrait d'y suppléer.

Même lorsqu'un intérêt préalable et parfois ancien pour le sujet traité le porte à briguer sa désignation comme rapporteur d'un texte, il lui faut organiser des auditions, s'entretenir avec le Gouvernement, forger son opinion sur le projet, l'expliquer à ses collègues, préparer ou examiner des amendements, rédiger son rapport, le présenter en séance et animer la discussion. Autant de missions qu'aucun élu ne peut faire seul et bien.

Il y sera donc aidé par des fonctionnaires — ceux des commissions en l'occurrence — présents à chacune de ces étapes. Leur rôle est généralement perçu à travers deux images également fausses ou excessives : d'un côté celle d'un rapporteur qui ne prête que son nom et sa voix au travail accompli en fait et en totalité par son ou ses collaborateurs ; d'un autre côté l'image — que les administrateurs eux-mêmes accèdent — d'un travail dont la paternité revient tout entière au seul député.

En réalité, ce rôle du fonctionnaire est très exactement celui que le député entend lui faire jouer : simple mais très utile appoint technique et logistique pour le parlementaire qui sait précisément ce qu'il attend du texte ; véritable délégation occulte de la fonction de légiste pour celui qui n'a brigué un rapport qu'afin d'étoffer son bilan de mandat.

Mais la plupart du temps un point d'équilibre est trouvé entre ces deux extrêmes : le fonctionnaire apporte sa compétence technique au soutien de la volonté politique de l'élu. Rapidement habitués à travailler ensemble, ils peuvent alors efficacement se compléter.

De là vient d'ailleurs une des principales difficultés de cette mission. Les députés novices ont en effet une tendance bien compréhensible à se défier *a priori* de ces administrateurs qu'ils ont vu ou su travailler pour leurs adversaires de naguère, défiance encore accrue lorsque cette collaboration passée a créé des relations cordiales que le nouveau venu trouvera suspectes.

Seule une pratique de quelques mois pourra démontrer l'évidence, à savoir que ces fonctionnaires savent parfaitement, grâce à une longue habitude et à une déontologie rigoureuse, s'abstraire de leurs convictions politiques intimes pour mobiliser au profit du député qu'ils aident la totalité d'une intelligence ainsi rendue noblement mercenaire.

Ces constats ne s'arrêtent évidemment pas aux portes des commissions. Ils valent pour l'ensemble des services de l'Assemblée

même si, évidemment, c'est au sein de ceux qui participent directement au travail législatif que cet état d'esprit trouve le plus impérieusement à s'appliquer.

Mais il est clair que ces exigences — tantôt d'absolue neutralité et tantôt, ce qui est plus délicat, de mise au service des convictions d'autrui — supposent un statut adapté, d'autant plus protecteur que ces fonctionnaires pourraient être plus exposés à la vindicte d'une majorité nouvelle leur reprochant d'avoir trop bien servi l'ancienne, c'est-à-dire d'avoir trop bien fait leur travail.

Aux termes de l'article 8 de l'ordonnance de 1959 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, ce statut est déterminé par le Bureau, ce que précise encore l'article 15 du règlement de l'Assemblée nationale.

Sans entrer dans les détails que les dimensions de cet article interdisent, quelques éléments doivent retenir l'attention.

Le recrutement des administrateurs, en premier lieu, fait l'objet d'un concours spécial, organisé tous les deux ans, dont la conception est assez proche de celle mise en œuvre à l'ENA. Les candidats sont d'ailleurs souvent communs mais le nombre de postes ouvert à l'Assemblée étant infiniment moindre (de l'ordre d'une dizaine au plus), il est très particulièrement sélectif. Parce que moins conformiste aussi, il dote l'Assemblée d'un corps qu'on peut sans hésitation qualifier d'élite — comme en font d'ailleurs périodiquement et à leurs dépens la constatation nombre de jeunes hauts fonctionnaires abordant l'Assemblée avec condescendance et fort marris de se heurter à au moins aussi compétents qu'eux.

Même dans les autres catégories de personnels, les avantages matériels substantiels et l'intérêt du travail mettent le Parlement en mesure, pour chaque emploi, de recruter ce que l'on peut trouver de mieux sur le marché de l'emploi.

En ce qui concerne le déroulement de carrière et un peu à l'image de ce qui se pratique au Conseil d'Etat par exemple, le niveau de capacité constaté lors du recrutement permet ensuite un avancement indiciaire quasi automatique, à l'ancienneté, qui minimise les risques d'arbitraire ou de servilité, faute d'intérêt, même si les affectations peuvent nourrir des convoitises.

Afin d'éviter toute emprise politique, ces affectations sont traditionnellement confiées aux secrétaires généraux même lorsqu'elles sont formellement de la compétence du président ou des questeurs. Une évolution récente est pourtant apparue qui donne un rôle grandissant au cabinet du président et à son directeur. Initialement réduite à quelques collaborateurs personnels, cette équipe s'est,

depuis 1981, notablement élargie au point que le président dispose de spécialistes sur chacun des grands domaines auxquels il peut être conduit à s'intéresser. Tout naturellement, et parce que présents en permanence, les membres de ce cabinet ont été amenés à se pencher plus attentivement sur la marche des services, à se faire une opinion sur ceux qui y travaillent et à s'attacher de plus en plus à l'exercice du pouvoir interne. Ainsi assiste-t-on à un déplacement du centre de gravité des bureaux des secrétaires généraux vers ceux de l'hôtel de Lassay.

Un tel phénomène présente des risques évidents : mué en habitude il pourrait dégénérer, au moins en ce qui concerne les affectations, en un système de dépouilles auquel l'institution aurait beaucoup plus à perdre que quiconque à y gagner.

Il reste que des réformes peuvent utilement être envisagées. Ainsi de la fusion des secrétariats généraux. Ils sont actuellement deux sans que cela semble répondre à des exigences réellement rationnelles. Théoriquement le secrétaire général de l'Assemblée et des services législatifs ne peut acheter un crayon sans l'autorisation de celui de la questure qui, à son tour, ne pourrait adresser la parole au président sans passer par son collègue. Cette dualité est, de manière potentielle ou avérée, source de conflits et de difficultés de fonctionnement auxquels il serait opportun de mettre un terme en créant un secrétariat général unique, quitte à ce qu'il soit aidé de deux directions générales (dont l'une existe déjà).

D'une manière plus générale, les bruits de changement qui se font régulièrement entendre dans ce domaine doivent susciter la prudence. Ainsi est-il parfois question d'aligner le statut des fonctionnaires parlementaires sur celui de la fonction publique d'Etat. Il y a là un danger de méconnaissance de la spécificité des missions de ce personnel. Certes, tout comme n'importe quelle administration, il a le devoir de servir ceux que le suffrage universel a désignés. Mais là où les fonctionnaires de l'Etat travaillent selon les instructions du seul gouvernement, ceux de l'Assemblée ne pourraient réserver leur contribution aux députés de la majorité exclusivement. De plus, leur contact avec les élus est beaucoup plus étroit et direct que ne l'est celui d'un fonctionnaire de l'Etat avec son ministre. Il en résulte une situation très originale que le statut de la fonction publique ne permettrait sans doute pas de prendre suffisamment en compte.

A cela s'ajoute encore le clivage qui sépare non plus la majorité de l'opposition mais le législatif de l'exécutif, et que les débats sur le détachement illustrent parfaitement bien.

Lors des discussions qui ont abouti à l'adoption de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, l'idée avait été avancée de permettre à ceux des assemblées parlementaires d'être détachés dans des administrations. Ils pourraient ainsi acquérir une expérience utile les mettant en mesure ensuite de mieux apprécier — et donc de mieux contribuer à satisfaire — les exigences de la marche de l'exécutif. Le membre du Gouvernement compétent, M. Le Pors, n'était favorable à cette possibilité que sous réserve de réciprocité : que les fonctionnaires de l'Etat puissent être détachés auprès des assemblées parlementaires.

Cette position d'un apparent bon sens est en fait très dangereuse. Qu'un administrateur de l'Assemblée séjourne dans une administration centrale, il pourra y vanter les mérites de son corps d'origine, édifier ses collègues sur les grandeurs du Parlement, les réjouir d'anecdotes personnelles puisées dans ses souvenirs, mais il ne pourra être suspecté de vouloir faire prévaloir un point de vue particulier. On a trop vu, en revanche, de fonctionnaires de l'Etat, détachés au Parlement où ils se livraient au *lobbying* au profit de leur administration d'origine, ou annihilait la portée de l'examen, notamment en matière budgétaire, en se faisant les avocats de ceux qu'ils étaient supposés contribuer à contrôler. Les positions défendues ne doivent pas être sujettes à caution et il n'est pas souhaitable que, dans l'organisation interne de l'Assemblée, le Gouvernement ait d'autres porte-parole que ceux dont c'est institutionnellement le rôle et la mission. Détaché auprès d'une administration, un fonctionnaire parlementaire pourra, pour le profit de tous, mettre son expérience au service de la rédaction d'un projet de loi. Mais il vaudrait mieux renoncer à cette possibilité que l'accepter à double sens.

Au moment de conclure cette brève présentation, on s'en voudrait de donner à penser que tout est idyllique dans ce domaine. Il n'en est évidemment rien et le personnel de l'Assemblée nationale, comme tout groupe humain, est traversé de conflits, d'ambitions, d'amertume. Sous réserve qu'il résiste à la tentation suicidaire de porter ces derniers sur la place publique, il continuera de trouver dans ses traditions la capacité de surmonter tous les problèmes qui ne lui sont pas créés par d'autres, et de mettre au service de la représentation nationale une force de travail exceptionnellement adaptée et compétente.

RÉSUMÉ. — *Le fonctionnement de l'Assemblée nationale suppose une organisation non seulement efficace mais déontologiquement irréprochable compte tenu de la nature particulière des missions à accomplir. Grâce à la qualité de son recrutement et au respect de ses traditions, le personnel de l'Assemblée nationale permet de répondre à ces exigences.*

## *Les commissions, lieu du travail législatif*

Au cours de l'année 1984, les commissions permanentes ou spéciales de l'Assemblée nationale ont tenu 418 réunions ; elles ont déposé 215 rapports à caractère législatif, auxquels il convient d'ajouter 53 rapports spéciaux sur les crédits du projet de loi de finances pour 1985, 63 avis principalement budgétaires et 42 rapports de commissions mixtes paritaires.

Durant la même année, 10 081 amendements ont été enregistrés à l'Assemblée nationale, chiffre qui constitue le record depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 et, probablement, depuis les origines de l'institution parlementaire en France ; sur ce total, 2 640 amendements provenaient des commissions. D'autre part, 3 609 amendements ont été adoptés dont 2 323 portaient la signature d'un rapporteur de commission. Ainsi, 26,2 % des amendements enregistrés sont des amendements de commissions ; ceux-ci représentent 64,4 % des amendements adoptés et 88 % des amendements proposés par les commissions sont adoptés.

A s'en tenir à une analyse quantitative, on serait tenté de conclure que jamais l'activité législative des commissions n'a été aussi intense et leur participation à la confection de la loi plus élevée. Toutefois, si cette appréciation n'est pas inexacte, elle demande à être nuancée.

En effet, quand on cherche à comparer l'activité législative depuis 1981 avec celle des législatures précédentes, il y a un élément qu'il faut conserver présent à l'esprit : pour la première fois sous la Ve République, Assemblée nationale et Sénat ont des majorités politiques nettement contradictoires. Il s'ensuit qu'une part, non quantifiée mais importante, d'amendements adoptés, généralement sur proposition des commissions, sont des reprises au cours de lectures

postérieures à la première de dispositions votées par l'Assemblée et modifiées par le Sénat.

De même, si le nombre de réunions de commissions à caractère législatif est nettement plus élevé depuis 1981 qu'auparavant, ceux des rapports déposés et, encore plus nettement, des textes définitivement adoptés sont inférieurs aux niveaux atteints sous les législatures précédentes et, en particulier, sous celle qui a couvert les années 1973 à 1978.

En d'autres termes et à titre de première approximation, on peut avancer que dans un contexte politique, notamment de relations entre les deux assemblées totalement différent de ce qu'il était auparavant, le Parlement aura discuté, au cours de l'actuelle législature, un nombre de textes moins élevé mais qui, par leur ampleur, ont en moyenne demandé un examen plus approfondi et se prêtaient à un travail législatif plus intense mesuré en nombre d'amendements adoptés, notamment ceux provenant des commissions.

Cette situation, à certains égards inédite, a-t-elle eu des conséquences sur les conditions dans lesquelles s'effectue le travail législatif des commissions ? Il semble que la réponse à cette question soit largement négative et que la présente législature n'ait guère marqué de rupture avec les évolutions constatées antérieurement.

Il apparaît en réalité que la réduction des prérogatives juridiques des commissions opérée en 1958 a revêtu un aspect plus formel que réel (A) ; que les commissions ont compensé ce handicap juridique par un approfondissement de leur travail technique (B) ; que le fait marquant ait été l'accentuation, tout au long de la période, de ce qu'il est convenu d'appeler le fait majoritaire (C).

A) Tous les commentateurs ont souligné l'aisance avec laquelle la majorité formée en 1981 s'est coulée dans le moule institutionnel de 1958. Il en a été pour l'Assemblée nationale, et plus spécialement pour ses commissions, comme pour les autres organes de l'Etat : en arrivant à la direction des affaires, les nouveaux élus de 1981 ont trouvé un outil parlementaire en ordre de marche grâce auquel ils ont pu traduire leur programme politique en textes de lois.

Le travail législatif accompli par les commissions s'effectue dans un cadre défini par la Constitution elle-même.

Entre les deux extrêmes que représentent, d'une part, le sénatus-consulte organique du 28 Frimaire An XII dont l'article 38 dispose lapidairement que « les délibérations du corps législatif seront prises à la majorité des voix, et sans nomination de commission ni de rapporteur » et, d'autre part, l'article 15 de la Constitution du 27 oc-

tobre 1946 prévoyant que « l'Assemblée nationale étudie les projets et propositions de loi dont elle est saisie dans des commissions dont elle fixe le nombre, la composition et la compétence », c'est-à-dire entre l'interdiction et la liberté totale, la Constitution du 4 octobre 1958 adopte une position intermédiaire conforme à son orientation générale d'un régime parlementaire « rationalisé ».

Son article 43 est ainsi conçu :

« Les projets et propositions de loi sont à la demande du Gouvernement ou de l'Assemblée qui en est saisie envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet. »

« Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée. »

En réalité, l'idée — qui résulte de l'articulation même de l'article 43 de la Constitution — de faire de la commission temporaire formée pour l'examen d'un texte donné le droit commun et de la commission permanente l'exception fait long feu. Les commissions spéciales se sont heurtées à la réticence des commissions permanentes et, surtout, il est apparu — contrairement à ce qu'avaient imaginé les constituants de 1958 — qu'elles étaient parfois d'un maniement politiquement délicat pour le Gouvernement : en effet, ces commissions temporaires sont uniquement composées de députés, de la majorité comme de l'opposition, qui accordent un intérêt tout particulier au sujet dont la commission doit traiter ; les positions y sont plus tranchées que dans les commissions permanentes et la marge de manœuvre du Gouvernement y est plus étroite. Ainsi, alors que le « projet Savary » sur les établissements d'enseignement privé avait été renvoyé à une commission spéciale, il n'est pas indifférent de noter, pour citer l'exemple le plus récent, que le « projet Joxe-Chevènement » sur la décentralisation de l'enseignement dans lequel figuraient, selon la formule du ministre de l'éducation nationale, « les dispositions simples et pratiques » relatives à l'enseignement privé a été examiné par une commission permanente après rejet par la majorité d'une demande de commission spéciale présentée par l'opposition. De même, à la fin de la législature précédente, la commission spéciale sur la fiscalité directe locale avait fait des propositions originales allant beaucoup plus loin que ce que souhaitait le Gouvernement de l'époque.

En revanche et par réaction avec ce qui existait sous la IV<sup>e</sup> République où les commissions permanentes étaient créées par une simple décision de l'Assemblée — il en existait 19 en 1957 qui exerçaient une tutelle pesante sur l'activité gouvernementale —, la limitation

constitutionnelle à six du nombre des commissions permanentes dans chaque assemblée a pleinement atteint son but consistant à obtenir une certaine désécialisation des commissions afin de limiter le poids que pouvait y détenir la défense d'intérêts trop catégoriels. Face à cette limitation, Assemblée nationale et Sénat ont adopté des solutions légèrement différentes dans la répartition des compétences entre leurs six commissions ; quoi qu'il en soit, la limitation à six du nombre des commissions permanentes est désormais bien entrée dans les mœurs et le projet prêté à M. Edgar Faure, lorsqu'il présidait l'Assemblée nationale, de proposer une modification constitutionnelle pour porter ce chiffre à huit paraît aujourd'hui abandonné. La question se pose en termes différents et pourrait donc connaître un regain d'actualité avec la modification de la loi électorale comportant l'augmentation de 86 du nombre des députés, ce qui risque d'aboutir à des commissions à effectif trop nombreux.

Une autre prérogative dont disposaient les commissions sous la IV<sup>e</sup> République et que la Constitution du 4 octobre 1958 a supprimée est celle qui concernait la détermination du texte sur lequel l'Assemblée discute. Avant 1958 et dans le silence de la Constitution, l'article 34 *bis*, 2<sup>e</sup> alinéa, du Règlement de l'Assemblée nationale disposait que : « Les rapports sur les projets et propositions de loi, discutés et votés en séance de commission, sont soumis à l'Assemblée, conformément au présent Règlement... » Il s'ensuivait que le texte discuté en séance publique était celui résultant des travaux de la commission et non celui du projet ou de la proposition dans leur rédaction initiale. La Constitution de 1958 n'a maintenu ce système que pour les seules initiatives parlementaires, puisque le 1<sup>er</sup> alinéa de son article 42 dispose que : « La discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement. » Il en résulte que les modifications proposées par les commissions aux projets de loi prennent la forme d'amendements soumis à l'Assemblée. Ces amendements de commission ne bénéficient guère d'avantages particuliers par rapport à ceux présentés par les députés individuellement ou collectivement ; ils sont assujettis aux mêmes règles de contrôle de leur recevabilité financière ou au regard de la répartition des domaines législatif et réglementaire ; ils ne bénéficient d'aucune priorité de discussion ; le seul privilège des commissions en ce domaine est que le dépôt de leurs amendements n'est soumis à aucun délai de forclusion.

En réalité, il apparaît que les commissions se sont fort bien adaptées à cette situation nouvelle qui fait d'elles un auteur d'amendements parmi d'autres : depuis 1973, le taux d'adoption des amen-

dements proposés par les commissions a été de 63,9 % sous la V<sup>e</sup> législature ; il a atteint 68,5 % sous la VI<sup>e</sup> ; et, s'il s'est brusquement élevé à 86,5 % depuis 1981, la cause principale doit en être recherchée — comme il a déjà été indiqué — dans l'absence d'accord politique entre les deux assemblées du Parlement et paraît donc largement imputable aux amendements présentés par les commissions dans des lectures postérieures à la première, en vue de rétablir le texte initialement adopté par l'Assemblée. Quoi qu'il en soit, il ressort que le taux d'adoption des amendements des commissions est, à la fois, élevé et en progression constante ; la modification du texte de référence depuis 1958 pour les projets n'a donc guère eu d'incidence négative appréciable sur l'influence des commissions dans la confection de la loi.

Reste une dernière modification apportée par la Constitution de 1958, et d'ailleurs liée à la précédente. Alors que sous la IV<sup>e</sup> République la discussion publique ne pouvait s'engager avant que le rapport de la commission n'ait été distribué, dans le régime constitutionnel actuel, le Gouvernement dispose de la priorité de l'ordre du jour et les commissions doivent faire en sorte que leur rapport soit disponible en temps utile. Ainsi, l'article 86, alinéa 1<sup>er</sup> du règlement de l'Assemblée nationale dispose-t-il que : « Les rapporteurs des commissions doivent être désignés et leurs rapports doivent être déposés, imprimés et distribués dans un délai tel que l'Assemblée nationale soit en mesure de procéder à la discussion des projets et propositions conformément à la Constitution. » Il est vrai que l'article 90 du même règlement prévoit que : « Hormis les cas expressément prévus par le présent règlement... aucun texte ou proposition quelconque... ne peut être mis en discussion et aux voix, s'il n'a fait, au préalable, l'objet d'un rapport de la commission compétente dans les conditions réglementaires. » La question de la compatibilité de ces deux textes, c'est-à-dire le point de savoir si l'absence ou le caractère incomplet d'un rapport de commission peut faire obstacle à la discussion publique d'un projet de loi, s'est posée avec acuité en 1983 et 1984 à propos des textes relatifs à la presse et aux établissements d'enseignement privés. Le Conseil constitutionnel a tranché dans sa décision n° 84-181 des 10 et 11 octobre 1984 concernant le texte sur la presse. Il convient de noter que la décision du Conseil ne fait pas référence à la priorité gouvernementale de l'ordre du jour établie par l'article 48, aliné 1<sup>er</sup>, de la Constitution ; elle se borne à observer que le texte en cause a été examiné en commission à chacune de ses lectures et que la méconnaissance de dispositions du règlement de l'Assemblée nationale qui n'ont pas

valeur constitutionnelle, ne suffit pas à entacher la procédure d'une inconstitutionnalité. Or, l'obligation de dépôt d'un rapport à l'issue de délibérations de commission conduites jusqu'à leur terme ne résulte que du règlement de l'Assemblée et non de la Constitution elle-même.

Il n'est pas interdit aux commentateurs de supposer que le Conseil constitutionnel ait pris en considération certains éléments de fait liés au déroulement de la procédure sur ce texte, en particulier des comportements qu'il n'était peut-être pas totalement illégitime d'assimiler à des tentatives d'obstruction, ou à tout le moins de retardement. Il n'en reste pas moins que, selon le juge constitutionnel, à partir du moment où une commission procède à un certain examen — jusqu'à quel point ? le Conseil constitutionnel sera peut-être un jour appelé à le préciser — l'obligation de l'article 43 de la Constitution doit être tenue pour satisfaite.

Toutefois, même si cette décision récente réduit, en droit, à peu de chose le rôle dévolu aux commissions, il convient, dans la pratique quotidienne, de ne pas confondre l'exception et la règle : même si elles sont souvent contraintes à des exploits pour être prêtes en temps utile, dans l'immense majorité des cas, les commissions de l'Assemblée parviennent à examiner totalement, et de façon approfondie, les textes qu'elles rapportent avant le début de l'examen en séance publique.

L'ensemble de ce contexte juridique, qui a donc supprimé presque toutes les prérogatives dont jouissaient les commissions sous la IV<sup>e</sup> République, a été très bien accepté et les tentatives pour le remettre en cause n'ont été que fort rares. A cet égard, il est symptomatique de noter que le changement de majorité intervenu en 1981 ne s'est accompagné d'aucun mouvement tendant à remettre en cause la situation de droit faite aux commissions.

Pourquoi ? Une explication simple, mais également simpliste, consisterait à considérer que le vrai pouvoir ne se situe plus dans les assemblées parlementaires — à supposer qu'elles en aient jamais été le siège — et que le Parlement a consenti à son abaissement. La réalité est, à la fois, totalement différente et plus subtile : les droits reconnus aux commissions par les textes antérieurs à 1958 avaient un caractère plus formel que réel, davantage de procédure que de fond ; il s'agissait plus d'un pouvoir d'empêcher que d'une capacité de faire.

B) En outre, les commissions ont largement compensé leur handicap juridique, comparé à la situation qui prévalait avant 1958, par un approfondissement de leur travail technique.

Faire la loi, c'est d'abord traduire en actes une volonté politique, mais c'est aussi et de façon indissociable — le bon M. de La Palice n'aurait sans doute pas désavoué cette formulation — faire œuvre de législateur, c'est-à-dire rédiger des textes que les administrations devront appliquer sous le contrôle des juridictions. La confection de la loi comporte donc tout un aspect technique de rédaction, de mise en cohérence des textes entre eux, d'articulation, et même d'emboîtement, de polissage, de finition serait-on tenté d'écrire en empruntant ces termes au vocabulaire de l'artisanat — qui incombe principalement aux commissions.

En France, beaucoup plus que dans la plupart des Parlements étrangers, le rapporteur est le véritable pivot de la procédure législative. Ce rapporteur est investi d'une double fonction.

D'une part, il est chargé d'étudier le projet pour son examen en commission. Il lui revient donc d'analyser la législation que le projet envisage de modifier et les aménagements qu'il y apporte ainsi que, le cas échéant, les solutions adoptées à l'étranger ; il lui appartient de procéder lui-même à des auditions de personnalités publiques, privées ou syndicales, ou de proposer à la commission d'entendre certaines de ces personnalités ; il lui incombe également — et c'est la part la plus délicate de sa mission — de faire des propositions d'amendements, d'une ampleur très variable en fonction du jugement politique et technique qu'il porte sur le texte, et d'exprimer son point de vue, favorable ou défavorable, sur les amendements proposés par ses collègues membres de la commission. L'ensemble de ces analyses et propositions est rassemblé dans un rapport signé du rapporteur au nom de la commission et qui se termine par un tableau comparatif comportant en colonnes le texte du droit en vigueur avant l'intervention du projet, celui du projet lui-même (ou celui adopté par le Sénat si le projet y a été examiné en premier ou au cours des lectures ultérieures) et les propositions de la commission présentées sous forme d'amendements.

Une fois l'examen par la commission terminé, le rapporteur change de rôle : il devient l'interprète auprès de l'Assemblée des positions prises par la commission, positions qu'il doit défendre même dans le cas où elles ne coïncident pas, sur tel ou tel point particulier, avec ses options personnelles. A ce titre, il intervient dans la discussion générale, à l'Assemblée nationale en tête de celle-ci, le plus souvent avant même — ce qui ne manque pas d'être un peu curieux — l'exposé du ministre. Dans la phase de discussion des articles, le rapporteur obtient la parole sur chaque amendement, après qu'il a été défendu par son auteur et avant le Gouvernement,

pour donner l'avis de la commission ; cet avis a pu être émis, soit lors de l'examen du rapport par la commission, soit, pour les amendements déposés postérieurement à l'adoption du rapport, au cours de réunions spécialement consacrées à l'examen des amendements. Avant de mettre aux voix chaque amendement, le président de séance ne manque jamais de rappeler à l'Assemblée quel a été l'avis de la commission et du Gouvernement.

Tout ce processus comporte un très volumineux aspect technique qui incombe à la commission. D'ailleurs, quand il arrive que des rédactions doivent être improvisées en séance pour tenter de trouver un compromis entre des positions opposées ou pour établir une cohérence entre des textes votés à différents moments de la discussion, improvisations qui sont toujours périlleuses compte tenu des conditions de déroulement de la séance publique, il se trouve généralement quelqu'un pour faire observer, avec une pointe d'irritation, que l'Assemblée est en train d'accomplir en séance publique « un travail de commission ». Sous chaque législature et quelles que soient les majorités successives depuis 1958, il s'est toujours trouvé des députés pour prendre extrêmement à cœur cette fonction de rapporteur, en particulier, mais pas exclusivement, s'ils avaient été préparés par leurs fonctions antérieures quand il s'agissait de professeurs d'université, de membres de juridiction administrative ou des professions judiciaires ou encore de responsables d'entreprises.

Pour accomplir leur tâche, les commissions bénéficient d'une assistance technique qui a été progressivement renforcée.

Chaque commission est assistée d'un secrétariat composé de fonctionnaires appartenant aux cadres de l'Assemblée nationale et recrutés par un concours spécial, analogue à celui de l'École nationale d'Administration, mais distinct de celui-ci afin d'assurer à ces fonctionnaires une totale indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif dont ils ne relèvent en aucune façon, ni pour leur recrutement, ni pour le déroulement de leur carrière. Ces secrétariats de commissions comprennent un conseiller et deux administrateurs pour chacune des deux commissions des affaires étrangères de la défense nationale, qui ont une activité législative relativement restreinte, jusqu'à deux conseillers et douze administrateurs pour la commission des finances dont l'effectif important résulte du fait qu'elle doit examiner la totalité du projet de loi de finances sur une courte période dans l'année ; les quatre autres commissions ont un secrétariat formé d'un conseiller et de six ou sept administrateurs. L'effectif total du service, soit, sous l'autorité d'un directeur, neuf conseillers, trente-six administrateurs et dix administrateurs adjoints, a été sensible-

ment accru au cours de la dernière décennie. Ces secrétariats de commissions, qui entretiennent des relations constantes avec les cabinets ministériels et les directions techniques des ministères, rassemblent la documentation, participent — plus ou moins étroitement selon la demande des parlementaires — à la mise en forme des rapports et amendements et suivent l'ensemble de la procédure, tant en commission qu'en séance publique, en première lecture et au cours des navettes.

En outre, le Parlement s'est récemment doté de deux instances destinées à apporter leur collaboration au travail législatif des commissions. En premier lieu, la loi du 6 juillet 1979 modifiant l'ordonnance du 17 novembre 1958 sur le fonctionnement des assemblées parlementaires, a créé, dans chaque assemblée, une délégation parlementaire pour les Communautés européennes composée de 18 membres. Le Gouvernement adresse à chaque délégation, avant leur adoption par les instances communautaires compétentes, les projets de directives et de règlements portant sur des questions qui, en droit interne, sont du domaine de la loi. Chaque délégation choisit parmi ces textes ceux qui lui paraissent présenter un intérêt particulier et établit un rapport adressé aux commissions parlementaires compétentes. Ces rapports, au nombre d'une trentaine par an environ pour la délégation de l'Assemblée nationale, sont utilisés par les commissions, en particulier lorsqu'elles sont saisies de projets de loi tendant à adapter le droit interne en fonction de règles communautaires.

D'autre part, la loi du 8 juillet 1983 modifiant également l'ordonnance du 17 novembre 1958 a institué un office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques communs aux deux assemblées. Cet organisme, qui peut être saisi par les commissions, a pour mission de faire procéder aux études susceptibles d'éclairer les décisions que le Parlement est appelé à prendre, en particulier sous une forme législative, et qui sont conditionnées par l'appréciation de données scientifiques ou techniques. Depuis sa création, cet office a été saisi de deux demandes émanant de commissions de l'Assemblée nationale relatives à la question des « pluies acides ».

La délégation et l'office sont encore d'une création trop récente pour qu'il soit possible de porter un jugement sur leur contribution au travail législatif des commissions ; il est, néanmoins, incontestable que ces organismes s'inscrivent dans un contexte général tendant à renforcer le rôle technique des commissions parlementaires.

C) Le phénomène qui apparaît véritablement le plus marquant pour la façon dont les commissions accomplissent leur travail législatif

sous la V<sup>e</sup> République a été l'accentuation du « fait majoritaire ».

On n'est pas loin d'avoir énoncé l'alpha et l'oméga des institutions actuelles quand on a constaté que, depuis 1962, des majorités stables soutiennent l'action du Gouvernement désigné par le Président de la République. Ce phénomène majoritaire a eu, sur les commissions comme sur l'ensemble du fonctionnement du Parlement, des conséquences fondamentalement positives.

Pour qu'une assemblée parlementaire exécute convenablement son travail législatif, il faut qu'elle comporte une majorité gouvernementale stable. Or, l'affirmation de cette simple évidence revêt presque l'aspect d'un paradoxe tant reste ancrée dans beaucoup d'esprits la conception selon laquelle un Parlement qui ne remet pas en cause fondamentalement les propositions gouvernementales ne serait qu'une simple chambre d'enregistrement : la plupart des textes adoptés résultent de projets et non de propositions de loi ; les assemblées votent ce que le Gouvernement leur propose ; donc, elles n'ont plus de pouvoir législatif et la cause est entendue.

On ne saurait lutter avec trop de vigueur contre la fausseté de ce raisonnement. Il est intellectuellement inexact : un régime parlementaire — ce que demeure le système institutionnel de 1958 — ne fonctionne qu'à la condition que ses dirigeants, peu importe qu'il s'agisse de députés ou de ministres, parviennent à transcrire leur programme dans la loi ; pourquoi faudrait-il que des hommes issus des mêmes partis, qui partagent les mêmes convictions et qui se trouvent les uns au Gouvernement et les autres au Parlement, se séparent quand il s'agit de faire voter des lois ? La situation anormale n'est pas qu'ils soient d'accord, mais serait qu'ils ne le soient pas.

En outre, le raisonnement selon lequel le fait majoritaire aurait fait dépérir l'activité législative est contourné par les faits. Certes, les commissions mettent rarement en pièces les projets gouvernementaux puisqu'il existe un accord de principe sur le fond ; mais elles les infléchissent. L'optique générale d'un gouvernement étant, par nature, légèrement différente de celle des parlementaires, il revient aux commissions de procéder à l'ajustement, en proposant des solutions alternatives, des tempéraments ou des accentuations qui restent dans l'orientation générale du projet, tout en cherchant, selon le cas, à en améliorer l'efficacité, à en limer certaines aspérités ou, à l'inverse, à en élargir la portée.

Tout ceci se traduit par une activité peu spectaculaire mais réelle, concrétisée par le nombre considérable d'amendements proposés par les commissions et adoptés par l'Assemblée : sur les 854 lois

votées depuis 1973, début de la V<sup>e</sup> législature, jusqu'à 1984 inclus et qui se prêtaient au dépôt d'amendements, c'est-à-dire déduction faite des lois autorisant la ratification d'accords internationaux, 376 (44 %) ont été adoptés, 247 (28,9%) par plus de 20 amendements, 126 (14,80 %) par plus de 50 amendements et 63 (7,46 %) par plus de 100 amendements ; si on combine ces données avec le fait que plus de la moitié des amendements adoptés proviennent des commissions, ceci donne la mesure du travail législatif accompli par elles. On constate également que le nombre de textes adoptés et la proportion d'entre eux votés avec un nombre important d'amendements ont été d'autant plus forts qu'il existait des majorités cohérentes : ces données ont des valeurs plus élevées sous les V<sup>e</sup> et VII<sup>e</sup> législatures que sous la VI<sup>e</sup> (1978-1981) où existaient, tout le moins, des tiraillements entre les deux groupes de la majorité parlementaire de l'époque. Ainsi, non seulement le fait majoritaire n'a pas réduit l'activité législative des commissions, mais on peut affirmer qu'il a été la condition de son développement en favorisant un dialogue, parfois plus vif qu'on ne le pense, entre Gouvernement et majorité, entre ministres et rapporteurs.

Cette appréciation générale ne doit pas empêcher de convenir que l'accentuation du fait majoritaire a pu également comporter pour les commissions quelques implications moins heureuses.

Ceci concerne en premier lieu cette forme particulière de commissions que sont les commissions mixtes paritaires. Celles-ci permettent un jeu assez subtil qui consiste à se mettre d'accord entre députés et sénateurs sur texte qui, souvent, ne correspond pas aux vœux du Gouvernement mais est présenté comme une solution de compromis entre les positions des deux assemblées. Le Gouvernement se trouve alors devant le choix délicat soit d'accepter un texte qui ne lui convient pas, soit de déposer des amendements au texte de la commission mixte paritaire et de courir le risque de faire échouer la procédure, ce dont on ne manquera pas de le tenir pour responsable. Avec des majorités très contrastées entre Assemblée et Sénat, cette forme indirecte de pression des commissions sur le Gouvernement n'est plus guère possible quand de nombreuses commissions mixtes paritaires ne parviennent plus à l'élaboration d'un texte commun ; encore faut-il relever des exceptions notables, puisque la loi du 14 janvier 1983 — pour ne citer que cet exemple — sur la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales avec ses 123 articles, a été adoptée après réussite de la commission mixte paritaire.

L'existence de groupes politiques très structurés et disciplinés peut conduire — il serait vain de chercher à le dissimuler — à un certain transfert du travail législatif vers les groupes eux-mêmes : les rapporteurs risquent d'y perdre une partie de leur autonomie, de leur pouvoir de proposition en devenant davantage les porte-parole de positions arrêtées, préalablement ou parallèlement, au sein de leur groupe que de celles qui peuvent se dégager à l'issue d'un débat en commission. Il apparaît ainsi que le groupe majoritaire actuel a eu tendance à monopoliser les rapports : sur les 505 rapports déposés au nom des commissions permanentes, rapports budgétaires exclus, au cours des trois années 1981-1983 où les communistes ont appartenu à la majorité parlementaire, 88,3 % ont été attribués à des socialistes et 6,1 % à des communistes, soit à peine plus qu'à l'opposition et aux non-inscrits ; ces données sont, au demeurant, très proches de celles constatées sous la précédente législature où un seul groupe détenait la majorité absolue, c'est-à-dire entre 1968 et 1973 : sur 556 rapports déposés, 85,4 % ont été attribués à l'UDR, 9,7 % aux Républicains indépendants et 4,9 % à l'opposition et aux non-inscrits. Dans le même ordre d'idée la procédure de la commission saisie pour avis — hormis le cas des avis budgétaires, mais dont précisément l'aspect législatif est moins affirmé — perd de son intérêt quand semble s'établir une pratique consistant à aligner les positions de la commission au fond et de celle saisie pour avis en présentant des amendements identiques.

De son côté, l'opposition arguant du fait, réel ou supposé, que l'essentiel lui paraissait joué d'avance, a pu être tentée dans la période récente de dégarnir le front de la commission et de concentrer ses feux sur le combat de la séance publique, quitte d'ailleurs à risquer d'en noyer la discussion sous des flots d'amendements. Sans qu'il soit en aucune façon question de discuter la légitimité de ce dernier procédé découlant du droit constitutionnel d'amendement, il faut convenir que là réside un risque véritable pour le travail législatif des commissions : le Gouvernement peut alors être tenté — et l'expérience montre qu'il y cède parfois — de recourir à des moyens coupant court au débat, ordonnances de l'article 38 ou engagement de responsabilité de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Dans ce cas il n'y a plus de travail législatif parlementaire, ni de commission, ni de séance publique et c'est le gouvernement qui fait la loi.

Toutefois, si des situations de ce type représentent des moments particulièrement intenses parce que fortement conflictuels de la vie des assemblées parlementaires, elles n'en font pas le pain quotidien.

Elles se produisent dans des cas où, de toute façon, la face politique du débat éclipse, parfois jusqu'à l'occulter totalement, son aspect proprement législatif ; les commissions n'ont alors qu'une marge de manœuvre nécessairement restreinte.

Quoi qu'il en soit des inconvénients et des risques que peut comporter une forte accentuation du fait majoritaire, ceux-ci se situent à la marge et ne sauraient à eux seuls contrebalancer l'avantage que les assemblées, et plus particulièrement leurs commissions, ont retiré de la permanence de majorités cohérentes tout au long d'une même législature.

Ainsi en est-on conduit à se demander s'il n'existe pas une forme d'antinomie entre pouvoir politique et pouvoir législatif d'une assemblée. Quand n'existe pas de majorité stable, le jeu politique regagne en intérêt à proportion que s'accroît l'incertitude sur la capacité du Gouvernement à faire aboutir son programme ; les couloirs bruissent de rumeurs mais l'activité législative décroît, ne serait-ce que parce qu'un gouvernement incertain de sa majorité hésitera à proposer des textes de vaste ampleur. Inversement, quand la majorité est solide, l'intérêt politique paraît s'estomper, du moins aux yeux de l'opinion publique ; les projecteurs de l'actualité se détournent de l'hémicycle alors même que s'y accomplit un travail législatif intense.

Mais ceci est une autre histoire. Qui vivra la verra peut-être.

RÉSUMÉ. — *Sous l'empire de la Constitution de 1958, les commissions parlementaires ont perdu la plupart des prérogatives que leur reconnaissaient les textes antérieurs. Or, il apparaît que les commissions ont compensé ce handicap juridique par un approfondissement de leur rôle technique dans le processus complexe d'élaboration de la loi. Cette évolution a été favorisée par l'existence de majorités stables depuis 1962 ; ce « fait majoritaire » a donné toute sa portée au travail législatif qui, sous le contrôle de l'opposition, se présente largement sous la forme d'un dialogue, parfois plus vif qu'on ne le croit, entre le gouvernement et sa majorité dont le rapporteur de la commission est le porte-parole naturel.*



*Les commissions d'enquête ou de contrôle :  
secret ou publicité des travaux?*

Apparues en même temps que le régime parlementaire sous la monarchie de Juillet, les commissions d'enquête (1) ont été rapidement considérées comme un instrument indispensable du contrôle parlementaire.

Sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, elles abusèrent parfois de leurs pouvoirs. Il leur arriva d'empiéter sur le domaine du pouvoir judiciaire. Elles eurent aussi parfois tendance à s'arroger des prérogatives de l'exécutif. Au total, elles s'acquirent une réputation, plus ou moins justifiée de « tombeuses de ministères ».

Les fondateurs de la V<sup>e</sup> République ont entendu réagir contre une tradition jugée néfaste et ils ont octroyé aux commissions d'enquête un statut comportant des contraintes mais ne conférant aucun droit.

La rigueur des textes a été, en outre, considérablement aggravée par l'apparition du phénomène majoritaire, de sorte que, jusqu'à la fin des années soixante, le Parlement utilisa peu la procédure des commissions d'enquête. Le Sénat — dont la plupart des membres de l'époque n'appartenaient pas à la « majorité présidentielle » — n'a pourtant pas laissé la procédure tomber en désuétude.

(1) Dans la suite de cet article, par souci du raccourci, on emploiera les termes de « commission d'enquête », sachant que les commissions de contrôle sont soumises au même régime juridique, sauf pour ce qui concerne les conditions de recevabilité (objet et existence ou absence de poursuites judiciaires, lesquels ne sont pas concernés par la présente étude).

Peu à peu, au début des années soixante-dix, les députés ne voulant pas être en reste sur les sénateurs, puis les esprits évoluant pour d'autres raisons (renouvellement de l'Assemblée nationale en 1973, élection d'un nouveau Président de la République en 1974), les réticences observées au début de la V<sup>e</sup> République disparurent ou s'atténuèrent grandement.

Au fur et à mesure que des commissions fonctionnaient, l'inadaptation du statut de 1958 devenait de plus en plus flagrante et en 1977 une substantielle modification fut votée qui rétablissait le témoignage oral obligatoire, instaurait des dispositions nouvelles sur la communication de documents et portait de quatre à six mois le délai imparti aux commissions pour accomplir leur mission.

Depuis cette réforme, 22 commissions ont fonctionné : 11 à l'Assemblée nationale, essentiellement à l'initiative du RPR entre 1978 et 1981 ; 11 au Sénat qui, redevenu chambre d'opposition, en a créé 8 depuis 1981, c'est-à-dire, à une unité près, autant qu'au cours des vingt-trois années précédentes.

Cette évolution est retracée par le tableau récapitulatif ci-dessous :

*Les commissions d'enquête ou de contrôle sous la V<sup>e</sup> République*

	1958-1969		1970-1977		1977-1981		1981...	
	AN	Sénat	AN	Sénat	AN	Sénat	AN	Sénat
Commission d'enquête			7	1	7	3	3	1
Commission de contrôle	1	4	3	1	1			7
Total	1	4	10	2	8	3	3	8

L'expérience est maintenant suffisante pour constater que, dans l'ensemble, le statut modifié en 1977 donne satisfaction. Deux éléments principaux ont cependant continué à faire l'objet de critiques plus ou moins vives : la nécessité d'une décision de la majorité d'une assemblée pour créer une commission d'enquête alors que l'intérêt pour agir de l'opposition semble évident, puis et surtout le secret imposé aux travaux des commissions.

C'est ce dernier point qui sera traité ici dans le dessein de montrer d'une part que le secret absolu est contestable et d'autre part que la publicité ne peut guère qu'être conditionnelle.

## I. — LE SECRET ABSOLU :

## UNE RÈGLE RÉCENTE, PEU RÉPANDUE ET CONTESTÉE

## 1. Une règle relativement récente en droit français

Selon les dispositions actuellement en vigueur : « Tous les membres des Commissions d'enquête et de contrôle ainsi que ceux qui, à un titre quelconque, assistent ou participent à leurs travaux sont tenus au secret. Toute infraction à cette disposition sera punie des peines prévues à l'article 378 du Code pénal (2).

« Seront punis (des mêmes peines) ceux qui publieront une information relative aux travaux, aux délibérations, aux actes ou aux rapports non publiés des commissions d'enquête et de contrôle. »

Même si, contrairement à une opinion largement répandue, il ne s'agit pas d'une disposition datant du début de la Ve République, la règle du secret n'est appliquée que depuis relativement peu de temps en France. Elle a, en effet, été instaurée par une loi du 8 décembre 1953, l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires n'ayant fait que la reprendre dans son principe (3).

Il ne faudrait toutefois pas croire que la loi de 1953 a mis fin à une pratique permettant aux commissions d'enquête de tenir des séances publiques.

Les commissions d'enquête constituées depuis la monarchie de Juillet, étaient soumises aux mêmes règles de confidentialité que les autres commissions. On ne trouve dans toute l'histoire du Parlement français que deux exceptions : celles des commissions d'enquête sur le régime économique et sur la marine marchande, constituées par le Corps législatif, le 25 février 1870, et autorisées à tenir des audiences publiques, le nombre des assistants étant limité à 80 (4).

La publicité était assurée par le moyen d'un procès-verbal. En principe, il s'agissait d'un compte rendu *in extenso* mais en fait, si

(2) Cet article prévoit un emprisonnement d'un à six mois et une amende de 500 F à 8 000 F.

(3) L'ordonnance de 1958 va plus loin que la loi de 1953 sur deux points :  
— elle ne limite pas l'effet de ses dispositions à la période pendant laquelle se déroulent les travaux des Commissions, d'où les problèmes nouveaux de l'application du secret lors de la rédaction du rapport et après la publication de celui-ci ;  
— elle supprime la possibilité de publier des « communiqués émanant des bureaux des commissions ».

(4) E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* (éd. de 1902, p. 707).

les auditions faisaient bien l'objet d'une publication intégrale, il n'en allait pas de même des délibérations entre les commissaires et de façon générale était évité tout ce qui « généraient l'exercice des enquêtes ».

Ce système assurait une publicité non négligeable et l'on reprochait parfois aux commissions d'enquête de travailler sur la place publique.

Pourquoi avoir modifié, par une loi, une tradition vieille de plus d'un siècle ? On trouve la réponse en examinant les travaux préparatoires de la loi de 1953.

Pour M. Minjoz, rapporteur, la publicité des travaux des commissions d'enquête est d'abord condamnée par l'abus qui en a été fait par certains hommes politiques critiquables vis-à-vis de témoins ou de personnalités impliquées dans telle ou telle affaire.

Ensuite, il a semblé important que les informations ne soient pas livrées en vrac mais rassemblées de façon que chacun puisse se faire une opinion au vu de l'ensemble et non pas seulement de quelques détails susceptibles de donner une image déformante de la réalité.

Il a paru également souhaitable qu'un certain délai s'écoule entre les dépositions et leur publication, de telle sorte que la réflexion vienne « gommer » ce que la spontanéité peut avoir d'excessif.

En somme, concluait M. Minjoz, « de même qu'en matière judiciaire le secret de l'instruction est la règle, de même en cette matière délicate des commissions d'enquête parlementaires le secret de leurs travaux et de leurs délibérations doit être assuré » (5).

## 2. *Une règle dont le principe et le caractère absolu n'ont pas été retenus par les principales démocraties occidentales*

L'assimilation, au moins partielle, de l'enquête parlementaire à l'instruction judiciaire n'a pas prévalu dans les principaux pays occidentaux auxquels il est fréquent de comparer notre pays.

a) *Aux Etats-Unis.* — En principe, les auditions sont publiques et « couvertes » par les moyens audio-visuels et la presse écrite. Elles font en outre l'objet d'un compte rendu mis à la disposition du public.

Toutefois les auditions peuvent avoir lieu en séance secrète s'il s'agit d'informations de nature à mettre en cause la sécurité natio-

(5) CR, AN du 13 novembre 1953, p. 5056 et 5057.

nale, à diffamer une personne, à révéler l'identité d'un informateur. Les renseignements recueillis ne peuvent alors être rendus publics que par décision de la majorité de la commission.

Il faut noter que le secret est plus ou moins bien respecté comme le montre l'exemple des enquêtes sur la CIA (1975-1976) : les travaux de la Commission du Sénat auxquels participaient pourtant une centaine d'enquêteurs n'ont donné lieu à aucune fuite sérieuse, cependant que la Commission de la Chambre des représentants sombrait dans le discrédit à cause d'indiscrétions répétées.

*b) En Grande-Bretagne.* — Les auditions sont en général publiques. Dans certains cas (défense nationale, secret des affaires...), la commission peut décider le huis clos mais cela est relativement rare. Si l'admission du public a été expressément autorisée par la Chambre des Communes, le huis clos est décidé à la majorité des membres de la commission. En l'absence d'autorisation expresse, le public peut être exclu à la demande d'un seul membre de la commission.

Que l'audition ait lieu en public ou à huis clos, un compte rendu est établi et publié, après suppression éventuelle de certains éléments relatifs par exemple à la défense nationale.

En outre, à l'issue de leurs séances non consacrées à des auditions et qui se déroulent à huis clos, les commissions ont pris l'habitude de publier des communiqués à la presse relatifs à l'avancement de leurs travaux et à leurs décisions mais sans faire état des discussions internes. Le secret des délibérations se heurte cependant au souci d'une certaine publicité et des fuites sont source de difficultés croissantes.

*c) En République fédérale d'Allemagne.* — Les commissions d'enquête procèdent à des auditions en présence du public et de la presse. Toutefois, « les règles de la procédure pénale s'appliquant par analogie à la procédure d'administration des preuves » (art. 44-2 de la Loi fondamentale), les enregistrements sonores, filmés, télévisés sont interdits. Le huis clos peut être prononcé par la majorité de la commission lorsque des intérêts publics (défense nationale...) ou privés (intérêt d'une personne, affaires confidentielles...) l'exigent ou lorsque cela paraît nécessaire pour garantir l'authenticité des déclarations. En pratique, le huis clos est rare.

Pour le reste, les délibérations des commissions ne sont pas publiques et ne donnent pas lieu à compte rendu.

*d) En Italie.* — En principe, les séances des commissions d'enquête font l'objet d'un compte rendu. Dans certains cas on permet même,

à l'intention de la presse et du public, des retransmissions audiovisuelles en circuit fermé.

Les commissions ont cependant souvent siégé en secret soit que, comme elles en ont le pouvoir, elles l'avaient décidé, soit que la loi les ayant instituées le leur imposait, avec éventuellement des possibilités de dérogation. Ainsi la commission d'enquête sur la loge maçonnique P 2 siégeait-elle normalement en secret mais elle pouvait décider, au coup par coup, de rendre publique la teneur de tout ou partie de ses séances.

La pratique du secret a fait l'objet de critiques de la part de la doctrine et le rapport de la commission sur l'affaire Sindona (scandale financier) a estimé souhaitable d'appliquer la règle de la publicité à toutes les enquêtes parlementaires.

### 3. *Une règle qui est l'objet de la principale critique adressée au statut actuel des commissions d'enquête*

Pendant de nombreuses années, aucun parlementaire n'a proposé de modifier la règle du secret.

Lorsqu'en 1977, il s'est agi de modifier le statut des commissions d'enquête, le débat a principalement porté sur leurs moyens d'action et sur le délai à leur accorder pour accomplir leur mission. La question du secret ou de la publicité des travaux n'a été abordée qu'à l'occasion de la discussion de deux amendements : l'un tendant à rendre publics les auditions et débats des commissions, l'autre à prévoir que, sur demande d'une commission, l'assemblée qui l'a créée pourrait l'autoriser à tenir des réunions publiques. L'Assemblée nationale a repoussé ces deux amendements (6) dont M. Séguin, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale devait écrire plus de deux ans après : « Il faut bien reconnaître que l'un d'entre eux avait un caractère excessif et que l'autre était inapplicable » (7).

On peut ainsi considérer que le sujet n'avait pas été débattu de manière exhaustive, et à la suite des travaux d'une commission d'enquête sur les conditions de l'information publique, terminés en septembre 1979 sans qu'un véritable rapport ait pu être adopté (8), des propositions de loi ont été déposées à l'Assemblée nationale pour

(6) CR, AN, séances du 2 juin 1977, p. 3352 et s.

(7) Rapport n° 1482, du 13 décembre 1979, p. 15.

(8) Un rapport a été déposé sous le n° 1289. Il ne contient que des déclarations des commissaires suivies d'un certain nombre de documents annexes.

abroger ou modifier la règle du secret imposée par l'ordonnance du 17 novembre 1958 (9).

N'ayant pas abouti, ces initiatives sont devenues caduques à la fin de la VI<sup>e</sup> législature, en mai 1981. Actuellement une seule proposition est déposée (10) mais n'a pas fait l'objet d'un rapport.

Depuis la réforme de 1977, il s'agit incontestablement de l'élément du statut des commissions d'enquête le plus contesté, certains estimant même que la situation présente un « caractère irréel et intenable » (11).

Au vu des propositions déposées et de la pratique récente des commissions d'enquête on peut considérer que le secret est critiqué pour tout un ensemble de raisons que l'on peut ainsi résumer :

*a) L'obligation du secret n'est pas adaptée à l'évolution des commissions d'enquête et à l'ensemble du champ d'investigation parlementaire.* — De nombreuses commissions d'enquête ont été des instruments davantage conçus pour étudier une situation donnée que pour exploiter un fait précis plus ou moins scandaleux. Il suffit pour s'en convaincre de citer l'objet de certaines commissions d'enquête, parmi celles créées à l'Assemblée nationale au cours des dernières années : gestion de la Sécurité sociale, situation de l'emploi et du chômage, incendies de forêts dans la région méditerranéenne, problèmes de l'industrie textile, agriculture et économie rurale dans les zones de montagne et défavorisées.

Il n'est évidemment pas besoin d'enquêter en secret sur des sujets comme ceux-là. L'application des dispositions en vigueur est d'ailleurs toute relative lorsque, par exemple, ces commissions effectuent des déplacements pour étudier la situation sur place et qu'à cette occasion sont organisées des réunions auxquelles participent communément plusieurs dizaines de personnes (élus locaux, fonctionnaires, représentants des organismes socioprofessionnels...).

En vérité, l'évolution devrait conduire à admettre qu'il existe deux sortes de commissions d'enquête, celles qui peuvent donner

(9) Il s'agit de deux propositions de loi de MM. Claude Martin, Julien Schwartz et Philippe Séguin (n° 1360 du 25 octobre 1979) et de M. Marc Lauriol et plusieurs de ses collègues (n° 1420 du 22 novembre 1979) qui ont fait l'objet d'un rapport commun de M. Philippe Séguin (n° 1482 du 13 décembre 1979 précité) ; la proposition de loi de M. Laurent Fabius et des membres du groupe socialiste (n° 1530 du 20 décembre 1979) n'a jamais été rapportée. Aucune proposition n'a été déposée au Sénat.

(10) La proposition de loi de M. Philippe Séguin (n° 709 du 28 janvier 1982) qui reprend les termes de la proposition n° 1360 du 25 octobre 1979.

(11) Rapport n° 1982, précité, p. 4.

une publicité à leurs travaux et d'autres pour lesquelles le secret est utile ou même indispensable (ex. : commissions sur les activités du SAC ou sur les « avions renifleurs »).

*b) Les imprécisions du texte actuellement en vigueur ont conduit à des pratiques très différentes.* — C'est ainsi notamment que l'application de la règle du secret n'étant plus limitée dans le temps, s'est posé le problème de son respect lors de la rédaction des rapports et que les commissions ont adopté des attitudes très différentes, par exemple sur l'opportunité et les modalités de publication des comptes rendus des auditions.

*c) La procédure existante est illogique* dans la mesure où elle conduit à faire du secret une condition de l'enquête et à faire prêter serment aux personnes entendues de ne pas révéler ce dont elles auraient pu avoir connaissance, alors que leurs dépositions ont pour objet d'alimenter un rapport destiné à être publié.

*d) Le secret n'est pas toujours bien gardé et les sanctions sont inopérantes parce que inappliquées.* — Plusieurs cas de fuites se sont produits depuis 1958 (12), mais n'ont jamais abouti à quelque sanction que ce soit, ni sur le plan pénal (art. 378 du Code pénal), ni sur le plan disciplinaire (possibilité de frapper un député ou un sénateur de l'incapacité de faire partie d'une nouvelle commission d'enquête pendant la durée de son mandat en cours).

Face à cet ensemble d'inconvénients attribués au secret, la publicité — même si elle entraîne parfois des abus incontestables et incontestés — aurait, selon ses partisans, le grand avantage de permettre aux enquêtes de se dérouler au grand jour et d'empêcher d'étouffer la vérité, les commissions pouvant éventuellement s'appuyer sur l'opinion publique pour tenter de faire triompher leurs points de vues et leurs propositions.

En réalité, il ne convient sans doute pas de remplacer l'obligation du secret appliquée en France depuis plus de trente ans par une « publicité obligatoire » dont on pourrait craindre les effets néfastes. Les modifications à envisager méritent, à coup sûr, d'être davantage nuancées.

(12) Par exemple à l'occasion des travaux des Commissions sur les sociétés civiles de placement immobilier, la gestion du téléphone, la gestion financière de l'ORTF, les activités du SAC.

II. — LA PUBLICITÉ CONDITIONNELLE :

UNE RÈGLE SOUPLE DONT LA PORTÉE DÉPEND DES MODALITÉS  
ET QUI DOIT LAISSER UNE PART AU SECRET

1. *Publicité ou secret :*

*une décision à prendre en fonction de situations précises*

a) *Un choix qui ne peut être ni absolu ni valable une fois pour toutes.* — L'examen de l'expérience française depuis 1958 comme celui de la situation des grands pays occidentaux montrent clairement qu'il est utile de pouvoir, selon les cas, donner un caractère public aux travaux des commissions d'enquête ou au contraire recourir au secret. Il ne paraît pas sage de considérer qu'une règle absolue soit valable pour tous les types de sujet, quelles que soient les personnes entendues et les circonstances.

Aussi bien les trois propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale au cours des dernières années tirent-elles les conséquences de cette considération :

- soit en retenant dans la loi le principe de la publicité avec possibilité de secret, sur décision de la commission elle-même ou de l'Assemblée qui l'a créée (13) ;
- soit en supprimant purement et simplement les dispositions législatives relatives au secret et en prévoyant la modification du règlement de l'Assemblée nationale, de sorte que les commissions puissent décider elles-mêmes du « degré de publicité » convenable (14).

On constate donc un accord de principe entre les auteurs des propositions de loi — qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition — pour estimer qu'il faut agir avec pragmatisme et bannir tout système absolu.

En revanche, l'unanimité cesse dès qu'il s'agit de choisir les modalités de mise en œuvre.

b) *Un principe dont il paraît logique de laisser le choix à l'Assemblée qui crée la commission.* — Si le choix entre publicité et secret doit dépendre des circonstances, encore faut-il déterminer qui est compétent pour l'exercer et comment.

(13) Propositions précitées n° 1360 du 25 octobre 1979 (reprise sous le n° 709 du 28 janvier 1982), et 1530 du 20 décembre 1979.

(14) Proposition précitée n° 1420 du 22 novembre 1979.

On peut en premier lieu se demander s'il est utile de prédéfinir dans la loi un principe de base (publicité ou secret) auquel des dérogations peuvent ensuite être apportées.

Selon la proposition de MM. Martin, Schwartz et Séguin, la loi poserait le principe que « les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête et de contrôle sont publiques, sauf lorsqu'elles en décident autrement ou lorsque l'Assemblée qui les a créées leur a imposé un secret absolu ».

Selon la proposition de M. Fabius et des membres du groupe socialiste « les réunions des commissions d'enquête ou de contrôle sont ouvertes aux journalistes accrédités. Toutefois, la commission peut décider à la majorité des deux tiers de ses membres de siéger en comité secret. Ce choix est ensuite révoquant à tout moment par décision de la commission prise à la majorité absolue ».

La proposition de loi de M. Lauriol et plusieurs de ses collègues, complétée par une proposition de résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, supprime, quant à elle, tout caractère législatif aux dispositions relatives au secret et laisse les commissions seules compétentes pour décider.

Ces trois propositions comportent toutes des inconvénients. Les deux dernières ne laissent aucun pouvoir à l'Assemblée qui crée la commission soit parce que la loi fixe un principe et que la commission seule peut y déroger, soit parce que, dans le silence de la loi, le règlement de l'Assemblée nationale laisserait toute liberté à la commission. La première laisse bien à l'Assemblée le pouvoir de décider entre publicité ou secret mais si le secret est retenu, la commission est liée et ne peut pas ensuite revenir sur ce choix, ce qui peut se révéler trop rigide.

Or, pour mieux correspondre à la situation française et à l'évolution observée depuis plus d'un quart de siècle, il semble opportun de donner à l'Assemblée qui crée une commission la possibilité de choisir le principe (secret ou publicité) qui paraît convenir à la situation, du moins telle qu'elle est envisagée au départ, la commission estimant ensuite si elle doit se conformer à ce choix en toute circonstance ou bien au contraire y déroger parfois.

Pour cela, il n'est pas nécessaire d'inscrire dans la loi un principe quelconque. Il serait même inutilement compliqué que le législateur indique, par exemple, sa préférence pour la publicité et qu'ensuite une assemblée choisisse le secret avec possibilité pour la commission créée de revenir totalement ou partiellement à la publicité.

Une solution claire qui laisse un choix véritable aux assemblées parlementaires peut être imaginée. Puisque l'observation de la réalité

française a conduit à déterminer que les commissions d'enquête avec leur statut actuel n'étaient pas adaptées à l'ensemble des situations auxquelles le Parlement peut se trouver confronté, pourquoi ne pas créer une nouvelle sorte de commission — appelée par exemple commission d'information, ou commission d'étude — ou bien encore conférer un statut nouveau aux commissions de contrôle, l'objectif étant de disposer d'une nouvelle sorte d'organisme chargé de procéder à des investigations ne nécessitant normalement ni secret ni pouvoirs d'enquête particuliers ? Ce serait sans doute plus clair que de se trouver en présence de deux sortes de commissions d'enquête soumises — en droit ou en fait — à des règles différentes. Il y aurait ainsi deux pavillons pour deux sortes de cargaisons (15).

Les membres de ces nouvelles commissions seraient spécialement désignés par l'Assemblée qui les a instituées, évitant ainsi l'inconvénient majeur des « missions d'information » des commissions permanentes, qui par ailleurs pourraient remplir la même tâche : celui d'être obligatoirement composées de membres choisis au sein de la seule commission permanente qui en a décidé la création (16).

En effet, en se référant à un exemple récent, il doit apparaître comme légitime que tout en étant membre d'une commission permanente, par exemple de la commission des lois, un parlementaire, pour peu qu'il soit l'élu d'une circonscription concernée, puisse s'intéresser à l'agriculture et à l'économie des régions de montagne, compétence normale de la commission de la production et des échanges.

La loi offrirait ainsi un ensemble d'organismes mieux adaptés à la diversité des domaines du contrôle parlementaire, et la décision d'une assemblée de constituer une commission d'enquête ou bien une commission d'information ou d'étude ou de contrôle emporterait le choix entre publicité et secret. Sans doute cette formule de choix ouvert peut-elle paraître préférable à celle qui obligerait une assemblée à décider, à titre dérogatoire, de recourir au secret, par rapport

(15) Il existe en Italie d'une part des commissions d'enquête et d'autre part des commissions de contrôle, surveillance et orientation. Pour les premières les lois institutives imposent fréquemment la règle du secret, avec parfois la possibilité pour la commission de décider ce qui peut être rendu public. Les travaux des secondes sont toujours publics, à moins de décisions de huis clos prises par les commissions elles-mêmes.

(16) Au Sénat — mais pas à l'Assemblée nationale — ont d'ores et déjà fonctionné des organes semblables à ceux dont la création est suggérée. Il est en effet arrivé que soient composées, pour remplir des tâches voisines de celles des commissions d'enquête, des commissions d'information communes à plusieurs commissions permanentes du Sénat : sur le problème nucléaire (1969), sur la question de l'ORTF (1972), sur la décentralisation (1983 et 1984).

à la norme que serait la publicité, avec tous les inconvénients potentiels d'être accusé, ce faisant, de vouloir *a priori* étouffer une affaire.

*c) Une possibilité de dérogation laissée à la discrétion des commissions.* — Une fois le principe fixé par l'Assemblée compétente, on peut se demander s'il est opportun de s'en tenir là ou bien de permettre en outre à la commission elle-même d'y déroger ? Ainsi une commission d'enquête dont les travaux seraient en principe soumis à la règle du secret pourrait, exceptionnellement ou non, décider de donner une certaine publicité à ses travaux. En revanche, une commission d'information ou d'étude ou de contrôle dont les travaux seraient publics pourraient, exceptionnellement ou non, siéger en secret.

A observer la situation des pays étrangers, il semble bien que cet élément de souplesse supplémentaire soit nécessaire. Dans les pays anglo-saxons où les commissions d'enquête siègent en public, il apparaît nettement que pour certains domaines (défense nationale par exemple) ou pour la protection d'un témoin, le secret apparaît nécessaire. D'autre part, il ressort de l'exemple italien que le secret parfois imposé par les lois constitutives, sans possibilité de dérogation, est l'objet de critiques.

Si les commissions disposent du pouvoir de décider elles-mêmes, au coup par coup, de la règle qu'il convient d'appliquer, on peut envisager d'en rendre l'usage plus ou moins difficile. Entre la procédure anglaise qui permet, dans certains cas, de siéger en secret à la demande d'un seul membre de la commission et l'exigence de majorités qualifiées (deux tiers des membres, comme dans la proposition de loi de M. Fabius), toute une gamme de solutions est évidemment possible.

## 2. La publicité : des modalités

*qui en conditionnent largement la portée pratique et politique*

*a) La forme : réunions publiques ou comptes rendus de séances ?* — Dans les pays anglo-saxons, les commissions d'enquête siègent en présence du public et de la presse. Ces exemples ont inspiré deux des propositions de lois précitées :

- MM. Martin, Schwartz et Séguin ont proposé que « les auditions soient publiques », l'exposé des motifs indiquant que cela veut dire tenues en présence du public.
- M. Fabius et les membres du groupe socialiste ont proposé des dispositions plus précises : « Les réunions des commissions

d'enquête ou de contrôle sont ouvertes aux journalistes accrédités. Lorsque l'assemblée intéressée le décide, les travaux de ces commissions sont transmis en direct par au moins une chaîne de télévision, sans que cette retransmission puisse excéder quatre heures par jour et durer au-delà de 19 heures. Le cahier des charges des sociétés de télévision sera modifié en ce sens. »

En Italie, comme dans la tradition française d'avant 1953 la publicité est assurée par la publication de comptes rendus. C'est-à-dire que, sous réserve de règles particulières, les commissions d'enquête se trouvent peu ou prou dans la même situation que les commissions permanentes.

Le choix entre les deux formules est d'une très grande importance. Il est en effet évident que les séances publiques « à l'américaine », en présence de journalistes et de la télévision, peuvent modifier l'attitude des commissaires et des témoins. Par ailleurs, un compte rendu écrit, aussi fidèle soit-il, n'a évidemment pas le même impact qu'un document audio-visuel.

Il faut bien considérer qu'en la matière ce sont les *hearings* américains qui ont donné lieu aux abus les plus critiquables. Aussi si l'on veut réintroduire la publicité dans le droit et la pratique française des commissions d'enquête, sans trop la voir donner lieu à des abus manifestes et si l'on ne veut pas rompre trop brutalement avec une tradition nationale, interrompue seulement depuis 1953, peut-il paraître préférable de choisir la publicité assurée par compte rendu plutôt que des réunions en présence du public et de la presse.

*b) L'étendue : publicité de tous les travaux ou des auditions seulement ?* — Une fois décidé de permettre la publicité des travaux des commissions d'enquête encore peut-on se demander s'il convient de rendre publics l'ensemble ou seulement les auditions.

La solution des pays anglo-saxons consiste généralement à permettre au public d'assister aux seules réunions consacrées à des auditions. Dans cette tradition la proposition de loi de MM. Martin, Schwartz et Séguin proposait la publicité des seules auditions étant précisé que « les autres travaux sont secrets ». Toutefois, dans son rapport sur cette même proposition de loi, M. Séguin estime que cette solution n'est pas « parfaitement compatible avec celle de la publicité des auditions, tant du point de vue des principes que si l'on prend en considération les implications pratiques ». Il préfère en conclusion renvoyer la matière au règlement de chacune des assemblées en estimant que les « autres travaux » pourraient être soumis aux mêmes

règles que les commissions permanentes (caractère confidentiel mais publication d'un communiqué à la presse). Il faut observer qu'une telle solution correspondrait à la pratique des *select committees* britanniques.

La proposition de loi de M. Fabius et des membres du groupe socialiste semble aller plus loin en prévoyant des règles de publicité applicables aux « réunions » bien que l'exposé des motifs fasse surtout état de la « publicité des auditions indispensable pour des enquêtes ou contrôles portant sur des problèmes d'intérêt général tels l'emploi, l'information, la sécurité sociale ».

La décision à prendre sur ce point est certainement moins importante que la précédente, encore que la publicité des délibérations entre commissaires puisse à l'évidence contribuer à alimenter des polémiques politiques.

Il semble bien que la meilleure solution dans ce domaine consiste à ne pas imposer de règle précise et à laisser le président ou le bureau de la commission décider de ce qui peut être publié sans gêner la bonne marche de l'enquête.

### 3. *Le secret : des difficultés résiduelles d'application*

Dès lors qu'il reste une part de l'activité des commissions d'enquête susceptible d'être soumise à la règle du secret, il est nécessaire de préciser les dispositions qui, à titre résiduel, leur sont applicables.

*a) La portée et la durée de la règle du secret : des incertitudes à lever.*  
— Les attitudes très différentes auxquelles ont conduit les imprécisions du texte actuel ont été signalées plus haut. Le degré de liberté que les commissions se sont accordé pour la rédaction de leur rapport, notamment, a été très variable. Il importerait de mettre fin à cette situation en établissant de la manière la plus nette que, dans son rapport, la commission peut divulguer ce que bon lui semble.

Après la publication du rapport, devra rester secret tout ce qui concerne le déroulement des travaux, les délibérations et, plus largement, tout ce qui se rattache aux séances ou partie de séances qui n'auraient pas été publiques. Cependant ne doivent pas être concernés par ce secret ce qui peut être considéré comme faisant partie du domaine public et ce qui mettrait en cause la liberté d'opinion. Tant il paraît évident qu'une personne ne saurait se voir empêcher de faire des déclarations sur un sujet déterminé pour la seule raison qu'elle a déjà fait les mêmes devant une commission d'enquête.

Par ailleurs, le texte actuel ne fixe pas la durée de l'obligation du

secret. Il conviendrait pourtant de la préciser car il serait sans aucun doute irréaliste de vouloir appliquer des dispositions excessives, susceptibles de nuire à l'efficacité éventuelle des sanctions prévues, en cas de manquement. En la matière, il semble raisonnable de s'en remettre à la proposition formulée dans le rapport précité par M. Séguin (17) qui consisterait, par assimilation aux dispositions de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives, à fixer la durée de l'obligation du secret à trente ans.

*b) Les sanctions prévues : des difficultés certaines d'application.* — Des fuites se sont produites à de multiples reprises et pourtant aucune sanction n'a jamais été appliquée. Cela ne résulte pas du hasard et dans un domaine aussi politique que celui des commissions d'enquête on peut penser qu'il a été estimé préférable de s'abstenir plutôt que de poursuivre, alors même qu'il y aurait eu matière à le faire. C'est évidemment le cas quand on songe aux divulgations manifestement contraires à la loi parfois publiées dans certains journaux (18).

En outre, il faut être conscient qu'il est bien difficile d'appliquer l'article 378 du Code pénal aux parlementaires eux-mêmes. Si les infractions sont commises en dehors de l'exercice du mandat parlementaire, l'auteur ne pourra être poursuivi que sous réserve de l'application des règles relatives à l'inviolabilité prévues par l'article 26 de la Constitution, alinéas 2 et 3. Si des révélations contraires à ce que permet la loi sont faites dans l'exercice du mandat parlementaire, un député ou un sénateur ne saurait faire l'objet de poursuites, en raison de l'irresponsabilité prévue par l'article 26, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, tout au plus des sanctions disciplinaires, en application du règlement des deux assemblées, pourraient-elles être envisagées.

En réalité, il ne faut nourrir aucune illusion sur l'efficacité des sanctions prévues. Même lorsqu'il n'est plus appliqué que de manière résiduelle, le secret pose des problèmes d'application difficiles à résoudre ainsi que le montre bien la situation des Etats-Unis ou celle de la Grande-Bretagne. Le résultat dépend, en fait, largement de la qualité du consensus sur les règles établies qui, sans doute, est d'autant plus large que la règle du secret est d'application plus étroite.

(17) N° 1482, du 13 décembre 1979.

(18) Notamment lors de la commission d'enquête sur les activités du SAC.

Au total, il n'apparaît guère raisonnable de prétendre choisir une fois pour toutes entre publicité et secret.

Par assimilation avec l'instruction judiciaire le législateur de 1953 a cru devoir retenir le secret absolu. Or, l'enquête parlementaire est avant tout un instrument de la lutte politique. Les demandes de constitution de commissions sont largement inspirées par la volonté d'exploiter un événement ou une situation politique réputés défavorables à un adversaire ou même à un allié avec qui les liens se distendent. Les critères dont disposent les parlementaires pour se prononcer sur les demandes ne sont pas réellement juridiques mais politiques. La conduite des travaux d'une commission ainsi que la teneur d'un rapport ne peuvent évidemment pas être considérées comme échappant complètement à des impératifs d'ordre politique. Dans ces conditions, il apparaît clairement qu'il n'y a pas adéquation entre la motivation et la solution retenue.

Puisqu'il s'agit d'une matière politique, la publicité peut paraître *a priori* mieux convenir à l'exercice de la démocratie parlementaire qui ne doit pas tomber dans la confidentialité. Cette thèse a des partisans depuis fort longtemps puisque, dès 1870, Ernest Picard, membre du corps législatif, déclarait : « Je crois que la publicité est de l'essence des enquêtes... Je ne comprends pas l'enquête sans publicité » (19).

Il reste que cette publicité a parfois conduit à des situations inquiétantes dont certaines commissions du Congrès américain ont parfois donné l'exemple. Il importe donc de tenter de les éviter sans pour autant compromettre une certaine efficacité.

Il faut pour cela une publicité dont les modalités raisonnables permettent d'éviter les abus qui justifient la méfiance dont elle est l'objet.

(19) CR corps législatif, 29 janvier 1870, p. 487.

RÉSUMÉ. — *Le statut juridique actuel des commissions d'enquête ou de contrôle leur impose de conduire leurs travaux en secret. Or, cette règle par son caractère absolu est contestable et contestée. La supprimer sans précautions pourrait cependant entraîner des effets néfastes. Aussi bien, paraît-il préférable de se prononcer en faveur d'une publicité conditionnelle, norme souple dont la portée dépend largement des modalités et qui laisse une part au secret.*

THIERRY RENOUX

*Les moyens d'action  
de l'Assemblée nationale*

D'un vieux fonds d'antiparlementarisme, nourri par les Républiques précédentes, les Français gardent parfois du député l'image désuète d'un notable, affectionnant prébendes et banquets.

S'il est vrai que la République s'accommode de symboles, même hérités du siècle dernier, l'observation est à reconsidérer : le « look » du député 1985, pour employer une terminologie à la mode, n'a plus d'attaches avec le passé. Entouré de ses collaborateurs, conseillé par son groupe politique, épaulé par les services de l'Assemblée nationale, l'élu du Palais-Bourbon a adopté le profil du chef d'entreprise. Il veut être informé en « temps réel », se déplacer rapidement, intervenir immédiatement.

Il est vrai qu'à la différence de son collègue sénateur retirant du mode d'élection à deux degrés un recul peut-être plus propice à la réflexion, le député est en prise directe sur l'actualité politique. C'est à l'Assemblée nationale que sont déposés par priorité les textes politiques les plus importants ; c'est devant la chambre basse que s'exerce avant tout la fonction de contrôle de l'exécutif. Et il appartient au député, non seulement, naturellement, de légiférer mais encore et surtout d'expliquer, de commenter ou de critiquer auprès de ses électeurs la politique du Gouvernement.

En un mot — ce qui prête à sourire car voici quelques années on dressait déjà le constat de décès de la loi — il doit faire face à l'inflation législative.

Tout le problème qui se présente à l'Assemblée nationale est dès lors d'élaborer une production législative de qualité dans un minimum de temps. Les députés en ont-ils les moyens ?

La réponse mérite d'être nuancée car si un effort de modernisation sans précédent a été accompli pour procurer au député, dans l'exercice de son mandat, une certaine aisance matérielle, plusieurs incertitudes subsistent quant à l'efficacité de ces améliorations.

## I. — L'ASSEMBLÉE A L'HEURE DE LA MODERNISATION

Pendant longtemps — jusque dans les années soixante-dix — l'Assemblée nationale a vécu sur les acquis du passé, estimant probablement que les moyens matériels appropriés à l'époque de sa prééminence suffiraient pour remplir un rôle considéré, dans les institutions de 1958, comme un abaissement.

La revitalisation de la fonction parlementaire a exigé de la part de l'Assemblée nationale un effort de modernisation concentré dans trois directions : l'extension des locaux, l'adaptation du budget, l'organisation des services.

### *L'extension des locaux*

L'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, dispose, en son article 2, que le « Palais-Bourbon est affecté à l'Assemblée nationale » (1).

Conçu au début du XVIII<sup>e</sup> siècle comme demeure personnelle de Louise-Françoise Bourbon, fille légitimée de Louis XIV et de Mme de Montespan, le Palais-Bourbon, à deux exceptions près (2), a toujours été le siège d'une assemblée politique depuis que s'y installa, le 21 janvier 1798, le Conseil des Cinq-Cents.

Des siècles passés le Palais a gardé la magnificence. L'édifice offre aux regards du visiteur le charme de ses salons ornés de plafonds peints par Delacroix, l'harmonieuse proportion de la Salle des pas perdus, le bel ordonnancement de ses couloirs.

Mais lorsqu'il s'éloigne des abords de l'hémicycle, l'observateur ne peut qu'être surpris par l'exiguïté des locaux. Labyrinthe de corridors, successions de bureaux aux dimensions modestes, multiples escaliers s'enchevêtrant pour donner une impression de confusion.

D'emblée un constat s'impose : en dépit de ses 60 000 m<sup>2</sup>, sur trois

(1) Notons qu'il s'agit d'une ordonnance prise sur le fondement de l'article 92 à simple valeur ordinaire. Une loi suffit dès lors pour modifier ces dispositions (ainsi : loi de finances rectificative n° 63-156 du 23 février 1963).

(2) De 1871 à 1879 et de juin 1940 à novembre 1945.

étages, le Palais n'offre qu'un espace restreint au millier de personnes qui y travaillent quotidiennement.

Ce n'est pourtant pas faute pour l'Assemblée nationale d'avoir cherché à étendre ses locaux. De façon continue, l'emprise de ceux-ci n'a cessé de s'accroître. Ce fut tout d'abord le rattachement de l'Hôtel de Lassay qui depuis l'installation, en 1804, du président Louis de Fontanes n'a cessé d'être la résidence des présidents de l'Assemblée. C'est aujourd'hui par l'« allée de la Présidence », reliant l'Hôtel de Lassay au Palais-Bourbon, que les membres du Gouvernement atteignent l'hémicycle. Cette jonction trace un trait d'union entre deux siècles, puisque les deux palais pour être voisins n'en sont pas moins de styles très différents : l'un a conservé la fraîcheur du règne de Louis XV, l'autre étale le faste architectural du XIX<sup>e</sup> siècle.

En réalité, la modernisation du Palais-Bourbon a été très tardive. Ce n'est qu'en 1968, avec l'aménagement des combles du troisième étage et en 1974, avec la construction de l'immeuble situé au « 101, rue de l'Université », que les députés ont pu disposer chacun d'un bureau personnel. Jusqu'alors les architectes des bâtiments semblaient surtout préoccupés par l'installation d'un lieu de dialogue, de concertation. Et il est vrai que du « ministère de la parole » l'Assemblée nationale conserve les aménagements. Tout y est fait pour favoriser la discussion : depuis l'hémicycle, bien entendu, avec ses 524 places (3), jusqu'aux salons avoisinants garnis de canapés tendus de velours carmin, agencés pour permettre les conversations fugitives et les accords discrets.

Le scrutin majoritaire et la bipolarisation de la V<sup>e</sup> République ont vidé ces antichambres. C'est en fait surtout à l'occasion des conférences de presse ou des interviews télévisées que les sofas de la « Salle des quatre colonnes » retrouvent leur animation d'antan.

Lieu de discussion, le Palais-Bourbon est-il propice à la réflexion ?

La Constitution elle-même prévoit ces « temps morts » qui doivent permettre aux élus de la Nation d'adopter avec le recul nécessaire, en pleine connaissance de cause, des décisions graves telles que la motion de censure ou le vote d'une loi organique.

Durant les sessions, l'Assemblée nationale est toujours fébrile.

(3) L'hémicycle dispose de 524 places reliées au système de vote électronique (« places câblées »). Les bancs affectés aux commissions et naturellement au Gouvernement, ne sont pas pourvus de dispositif de ce type. Au début de la législature, les députés siègent dans la salle des séances par ordre alphabétique de droite à gauche et de bas en haut. Ultérieurement les groupes politiques attribuent à leurs membres une place à l'intérieur du « secteur », qui leur est réservé. C'est par l'intermédiaire du Secrétariat général de la questure qu'une place est attribuée aux non-inscrits.

Théoriquement le député devrait pouvoir simultanément participer aux groupes de travail, se rendre aux réunions des commissions, siéger dans l'hémicycle. A l'Assemblée nationale le député court. Il court entre son bureau (347 bureaux de députés ont été installés en 1974 au 101 de la rue de l'Université), la « Salle Colbert » (lieu de réunion des groupes), les locaux de son groupe politique, les salles de réunion (8 « bureaux » sont aménagés au Palais-Bourbon pour les réunions collectives de travail), la salle de la commission à laquelle il appartient (4). Les députés les plus anciens savent que se rapprocher de l'hémicycle et du secrétariat de leur groupe politique, c'est souvent gagner un temps précieux et parfois glaner quelques informations inédites. Ils préfèrent s'installer ainsi « sous les plombs », dans les bureaux du Palais-Bourbon. Les autres moins expérimentés (ou peut-être moins influents) choisissent les locaux du 101, rue de l'Université, reliés à l'ancien palais par un trottoir roulant souterrain. L'attrait du modernisme peut conduire certains hauts responsables des appareils politiques à aménager leur bureau au « 101 ».

Il est vrai que l'immeuble neuf, avec ses huit étages, sa salle de congrès (5), ses trois restaurants (deux pour les parlementaires, dont un « self-service » pour la restauration rapide, et un restaurant pour le personnel), facilite les rencontres.

Les bureaux des députés y sont d'autre part sensiblement plus spacieux que ceux du Palais-Bourbon. Comme leurs collègues installés « sous les toits », les députés de la rue de l'Université disposent de tout l'équipement nécessaire (canapé, réfrigérateur...) pour prendre du repos au moment des séances de nuit, dont le nombre, de législature en législature, ne cesse de progresser. L'accélération du rythme de travail a ainsi conduit l'Assemblée nationale à prendre l'aspect d'une véritable cité autarcique, au cœur même de Paris : sans sortir du Palais national, le député peut se restaurer, acheter des journaux, du tabac, des cadeaux, se faire coiffer, pratiquer un sport de salle et disposer d'un service médical. L'Assemblée nationale possède également son propre bureau de poste (6).

Mais quelles que soient les facilités accessoires ainsi accordées aux

(4) Les six salles de réunion des commissions permanentes se trouvent dans l'enceinte du Palais-Bourbon.

(5) Cette salle, située au 3<sup>e</sup> sous-sol et dotée de 324 places, est équipée d'un appareil de projection et de cabines de traduction simultanée. Elle est utilisée pour les conférences, colloques et réunions de partis politiques.

(6) La « buvette de l'Assemblée », située au voisinage immédiat de l'hémicycle, est un lieu de discussion (et parfois d'accord) essentiel durant les suspensions de séances.

députés, l'Assemblée nationale souffre encore du manque de place (7).

Le retour au scrutin proportionnel, en augmentant le nombre de députés, a ravivé la polémique sur ce point (8).

Le problème devrait être en partie résolu avec l'acquisition de nouveaux locaux situés au 233, boulevard Saint-Germain. Cet immeuble de 8 étages, comportant 200 bureaux, devrait permettre de loger le service des affaires sociales ainsi que l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques. Les esprits les plus critiques ont cependant distingué dans ce projet un risque d'atomisation de l'Assemblée nationale ainsi qu'un expédient coûteux pour son budget.

### *L'adaptation du budget*

L'Assemblée nationale, on n'en sera pas surpris, a su ajuster son budget aux exigences de gestion d'une assemblée parlementaire moderne. Son action en ce domaine a été grandement facilitée par un principe classique qui domine le droit administratif parlementaire : le principe *d'autonomie*.

Ce principe trouve son origine dans la séparation des pouvoirs et dans la volonté de ne pas soumettre la gestion des assemblées parlementaires — et donc indirectement leurs décisions — au bon vouloir de l'autorité exécutive.

Ce principe, qui s'exprime notamment dans l'organisation des services de gestion du personnel (9), trouve une manifestation essentielle dans les prérogatives des assemblées à l'égard de leur propre budget.

Les assemblées parlementaires, tout en n'ayant pas la personnalité morale, contrairement à ce que l'on prétendait au siècle dernier (10), jouissent en effet d'une autonomie financière, consacrée par l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

(7) Chaque député dispose d'un bureau d'une dizaine de mètres carrés dans lequel il doit conserver, outre les documents parlementaires, certains dossiers intéressant sa circonscription. Il travaille le plus souvent dans le bruit de la machine à écrire de sa secrétaire et des communications téléphoniques de son assistant, qui « partagent » avec lui le même bureau.

(8) L'augmentation du nombre de députés liée à l'adoption du scrutin proportionnel pour les élections législatives implique en effet un réaménagement des salles de commission (ainsi les salles des commissions des lois et des finances ne comportent chacune que 60 sièges) et la réfection de l'hémicycle. La situation n'est pas nouvelle. Pendant les travaux qui devaient aboutir à la configuration que nous lui connaissons, la salle des séances, de 1829 à 1832, fut installée dans un local provisoire *la salle de bois* édiflée dans le jardin proche de l'actuel salon des quatre colonnes.

(9) Cf. *infra*.

(10) M. Hauriou, note sous CE, 3 février 1899, Joly.

Sans doute cette autonomie a-t-elle été limitée, d'une manière très relative, par l'intervention d'une commission commune aux deux assemblées.

Mais elle demeure complète, aussi bien au niveau de l'évaluation de la dotation qu'au niveau de son exécution. Ainsi, les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font tout d'abord l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée sur les propositions du secrétaire général de la questure et du directeur du service comptable concerné. Ces propositions sont ensuite soumises à la commission commune qui, seule, a compétence pour arrêter définitivement le montant de la dotation et faire inscrire au projet de loi de finances les crédits correspondants. La composition de la commission garantit l'exercice de ce pouvoir exorbitant accordé à un service non personnalisé de l'Etat : présidée par un président de chambre à la Cour des comptes, désigné par le premier Président de cette juridiction, la commission commune aux deux assemblées est composée des trois questeurs de l'Assemblée nationale et des trois questeurs du Sénat. Elle est assistée par deux magistrats de la Cour des comptes, désignés dans les mêmes conditions que le Président, mais qui ne siègent toutefois qu'avec voix consultative.

C'est par un rapport explicatif établi par la commission, document succinct puisque ne dépassant pas généralement une dizaine de pages, que les députés et les sénateurs sont informés des propositions arrêtées par la commission.

Au stade de l'exécution du budget, l'autonomie financière de l'Assemblée nationale (et du Sénat) est tout aussi étendue. Aucun contrôleur financier ne veille à la correcte utilisation des crédits et le règlement du budget est opéré, *a posteriori*, par une « commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes », commission instituée dans chaque assemblée et qui fait suite à la commission de la comptabilité de la IV<sup>e</sup> République (11). Autant dire que l'autonomie financière de l'Assemblée nationale se double d'une autonomie de gestion. Cette affirmation est corroborée par la très grande latitude dont dispose l'Assemblée — en réalité le secrétariat général de la questure — pour la passation, la surveillance et la liquidation des contrats de travaux (12).

(11) La commission spéciale se distingue toutefois de l'institution de 1946 dans sa mission de vérification des comptes. Elle est composée, pour chaque assemblée, de parlementaires élus selon des procédures applicables à la constitution des commissions permanentes. Ses pouvoirs sont très étendus ; elle peut notamment contrôler sur pièce et sur place tous les mandats de paiement émis au cours d'un exercice.

(12) Même si formellement ce sont trois questeurs — ou un questeur délégué — agissant au nom du bureau, qui signent les contrats et mandatent les paiements.

La souplesse de gestion reconnue à l'Assemblée nationale lui permet dès lors de décider de façon discrétionnaire du renouvellement d'un patrimoine mobilier et immobilier qui ne lui appartient pas en propre mais dont elle est uniquement l'affectataire.

Le bureau de l'Assemblée nationale pourra par exemple décider de l'achat de nouveaux locaux — tel a été le cas pour l'acquisition de l'immeuble du 233, boulevard Saint-Germain —, du renouvellement du parc automobile ou de la mise à la disposition de chaque député de terminaux « Minitel » (13).

L'autonomie que l'on vient de décrire n'est donc en aucun cas théorique. Ceci d'autant plus lorsque l'on considère l'enveloppe budgétaire qu'elle concerne.

Pour 1985, la dotation budgétaire de l'Assemblée nationale est de 1,577 200 milliard de francs, soit 0,15 % de l'ensemble du budget de l'Etat (14).

Une large part de ce budget est constituée par les dépenses de personnel (20 %) et les frais de fonctionnement (bâtiment et matériel 8,7 %, dépenses diverses 5,1 % du budget ordinaire) (15).

Contrairement à une idée parfois évoquée, ce ne sont pas les menues fournitures de bureau remises au député qui sont coûteuses pour le contribuable (16). Il faut, en effet, tenir compte de la rémunération du nombreux personnel, notamment d'exécution, dont dispose l'Assemblée nationale (cf. *infra*), de l'informatisation des services, de l'exploitation de nouveaux locaux et surtout de l'accroissement vertigineux des frais de poste et de télécommunication.

Mais, il reste qu'à côté des charges sociales (30 % du budget ordinaire), les charges les plus lourdes sont occasionnées par les dépenses

(13) Les décisions les plus importantes sont prises directement par le bureau, délégation étant accordée à la questure pour les décisions de gestion courante.

(14) Par comparaison, la dotation budgétaire du Sénat est de 1,023 583 milliard de francs. Comparé au budget 1984, le budget 1985 de l'Assemblée nationale est en réduction de 3,70 % (+ 4,30 % pour le budget ordinaire, — 91,5 % pour le budget extraordinaire). Cependant la plus grande part des dépenses du budget extraordinaire, pour la dotation 1984, était liée à l'acquisition de l'ensemble immobilier du 233, boulevard Saint-Germain. Si l'on exclut des crédits ouverts en 1984 ceux afférents à l'opération immobilière, la progression réelle globale est de + 4,20 %.

(15) Avec 7,8 % d'augmentation, le chapitre « Dépenses diverses » subit ainsi la progression la plus forte du budget ordinaire. La lecture du budget extraordinaire révèle que l'Assemblée nationale consacre en 1985 2,3 millions de francs à des aménagements complémentaires en matière de sécurité, 3 millions de francs pour l'installation d'une salle d'accueil du public et 500 000 F pour la rénovation du salon de coiffure...

(16) Les députés reçoivent en effet gracieusement quelques fournitures de bureau (sous-main, agenda, stylo bille...).

parlementaires. Ce chapitre représente plus du tiers (34,11 %) du budget ordinaire de l'Assemblée.

De là à affirmer une nouvelle fois que nos députés vivent dans le luxe, au prix d'une indemnité élevée, la tentation est grande...

La réalité se ramène à des dimensions plus modestes. Les « dépenses parlementaires » couvrent en particulier tous les frais exposés par les parlementaires dans le cadre de leur mandat à l'Assemblée, qu'il s'agisse du président de l'Assemblée nationale (frais de réception, cabinet...) ou des autres députés (frais de secrétariat, collaborateurs, formation à la communication audiovisuelle, frais de voyages et de mission des commissions, frais d'études...) (17).

Il convient à ce propos de dissiper un mythe, celui du caractère excessif du montant de l'indemnité parlementaire.

Le taux de l'indemnité parlementaire est fixé par l'ordonnance du 13 décembre 1958 à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé des fonctionnaires de l'Etat de la catégorie « hors échelle » (18).

Au 1<sup>er</sup> février 1985 cette indemnité (correspondant à 1 180 points) était de 25 241,17 F mensuels. A cette indemnité parlementaire s'ajoutent une indemnité de résidence, d'un montant équivalent à 3 % de la précédente (soit 757,24 F) ainsi qu'une indemnité de fonction égale au quart du montant total de l'indemnité parlementaire et de l'indemnité de résidence (soit 6 499,60 F). En sorte qu'avant déduction des cotisations de Sécurité sociale, de retraite et de la contribution de solidarité de 1 %, le montant brut de l'indemnité versée au député français s'élève en 1985 à 32 498 F.

Ce montant n'est pas exagéré lorsque l'on considère le volume des frais généralement liés à l'exercice du mandat parlementaire : utilisation de deux appartements, l'un à Paris, l'autre dans la circonscription, location ou achat de deux voitures, frais de déplacement à l'intérieur de la circonscription, frais de réception, cotisations versées à un parti politique.

C'est semble-t-il en raison du niveau élevé de ces frais qu'a été instituée en 1938 la règle des 11/20 : on estimait à l'époque que les frais de mandat représentaient environ 9/20 de l'indemnité parlementaire. Dès lors les députés ne devaient être imposés que sur les 11/20 restants.

Pourtant, en dépit des facilités matérielles aujourd'hui accordées

(17) Les crédits de recherche de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sont inclus dans ce chapitre.

(18) Ordonnance n° 58-1210 art. 1<sup>er</sup>.

aux députés (gratuité du transport sur le réseau SNCF, avec demi-tarif pour les conjoints ; attribution d'un contingent de billets d'avion sur les vols entre Paris et la circonscription, mise à disposition de voitures de l'Assemblée avec chauffeurs, remboursement des frais de taxi), la règle des 11/20 a subsisté.

En sorte que sur le montant brut de l'indemnité parlementaire globale (c'est-à-dire l'indemnité parlementaire *stricto sensu*, l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction) la somme annuelle imposable s'élève à 214 486,80 F (19).

Le maintien de cette règle apparaît choquant. Surtout lorsqu'elle concerne des représentants élus, appelés précisément à donner leur consentement à l'impôt dû par l'ensemble de leurs concitoyens. Il nous semblerait beaucoup plus conforme à l'idée de démocratie fiscale de revaloriser dans de justes proportions l'indemnité parlementaire et de supprimer une dérogation dans un système fiscal qui n'en comporte que trop. A cet égard, la lecture de l'article 5 de l'annexe IV du Code général des Impôts offre un raccourci saisissant de l'influence des groupes de pression sur le législateur fiscal.

Il reste, et c'est peut-être le plus important, qu'un minimum d'aide matérielle doit être accordé au député. Non que celle-ci soit exigée par le prestige de la fonction. Elle est en fait indispensable pour assurer à tous l'égalité d'accès au mandat représentatif et garantir l'indépendance matérielle de l'élu.

C'est dans cette optique qu'a été institué un mécanisme d'avance sur indemnité (« la pompe » en jargon parlementaire) et de prêts d'honneur, accordés aux députés par la Trésorerie sur autorisation d'un questeur (20).

C'est dans le même esprit que le régime d'assurance-vieillesse auquel cotisent les députés leur garantit une retraite convenable, surtout si, en raison de leurs mandats successifs, l'honorariat leur est reconnu.

A côté de ces facilités personnelles, l'Assemblée nationale a progressivement mis en place une véritable *logistique du député*.

L'évolution des moyens matériels mis à la disposition du député est très récente : l'« aide dactylographique » permettant aux députés d'embaucher soit à temps complet une secrétaire de haut niveau, soit à temps partiel deux sténodactylographes, n'a été instituée qu'en

(19) Soit 17 873,90 F par mois.

(20) Ces prêts, soumis à un taux d'intérêt réduit, sont remboursables en dix mois par prélèvement sur l'indemnité parlementaire.

1970 (21) ; ce n'est que depuis 1974 que chaque député dispose d'un bureau personnel (22) ; ce n'est qu'en 1976, sur le modèle des assemblées parlementaires étrangères, que des crédits « collaborateurs » ont été ouverts (23).

Si le député peut expédier l'intégralité de son courrier parlementaire en franchise postale, en principe sous certaines conditions, on regrettera que celle-ci ne s'étende pas au courrier qu'il reçoit de ses électeurs. En outre, ce n'est que depuis quelques mois qu'il a la possibilité de téléphoner directement, depuis son bureau, à n'importe quel correspondant situé sur le territoire national et ceci sans frais (24).

C'est mesurer l'effort considérable accompli en très peu de temps par le Palais-Bourbon dans le sens de la réorganisation des services mis à la disposition des députés.

## L'ORGANISATION DES SERVICES

L'organisation des services de l'Assemblée nationale est le résultat d'une sédimentation historique. De ce fait elle ne correspond pas toujours à une conception rationnelle de la répartition des tâches et une réflexion sur la réforme des structures administratives du Palais-Bourbon devrait être à cet égard engagée (25). Néanmoins certains traits essentiels doivent être signalés.

Comme dans toute assemblée délibérante l'organisation des services de l'Assemblée nationale se caractérise par une subordination étroite de l'administration au personnel politique élu. Ainsi à l'Assemblée nationale ou au Sénat, les services sont-ils placés sous la haute autorité du président de l'Assemblée et du bureau. En outre la struc-

(21) Pour ses discours et son courrier parlementaire, le député peut utiliser, comme auparavant, les services du « secrétariat collectif » mis à sa disposition par l'Assemblée nationale.

(22) Jusqu'au début des années soixante, seuls les membres du bureau de l'Assemblée, les présidents des groupes politiques, les présidents puis les vice-présidents des commissions permanentes disposaient d'un bureau.

(23) Cf. *infra*.

(24) En principe sont seules acceptées les correspondances de nature exclusivement parlementaire ; notamment la correspondance privée et les envois collectifs (documents d'information politique, invitations) ne bénéficient pas de la franchise postale. Mais à notre sens, un trop strict contrôle sur le courrier parlementaire s'analyserait en une atteinte à l'exercice de la fonction.

(25) Le bureau de l'Assemblée nationale a récemment confié à M. Paul Amiot, nouveau secrétaire général de l'Assemblée, mission d'« étudier une réorganisation des services qui aura pour objectif de renforcer l'efficacité du concours que l'Administration a pour mission d'apporter aux députés ». La réorganisation des services est un sujet depuis longtemps à l'ordre du jour. Ainsi en 1930 avait été tentée sans succès une fusion entre la division juridique du service des études et de la documentation et la Commission des lois.

ture des services répond à une distinction classique de l'administration parlementaire, entre les *services législatifs* et les *services administratifs* : aux premiers incombe l'activité normative de l'Assemblée nationale, les seconds se chargeant de la gestion.

Il convient cependant de ne pas se méprendre sur la portée réelle de cette séparation fonctionnelle (26). Bien que largement perceptible dans la vie quotidienne de l'Assemblée nationale, elle ne s'analyse pas en un cloisonnement : les services de l'Assemblée nationale, qu'ils soient législatifs ou administratifs, œuvrent de concert. Ils ont avant tout pour mission commune de servir les représentants de la Nation.

### *Les services législatifs*

La notion de « services législatifs » doit être entendue dans un sens très large. Ces services prêtent assistance au député en sa double qualité de législateur et d'élu d'une circonscription.

Bien que sensiblement plus étoffé que les services administratifs leur personnel est en réalité moins nombreux.

En dehors du service des commissions parlementaires étudiées par ailleurs (27), certains services détiennent une position majeure dans l'activité normative de l'Assemblée nationale.

— Il en va ainsi du *Service des Etudes et de la Documentation* qui, créé voici simplement quinze ans, a su acquérir une place d'interlocuteur privilégié des députés. Ce service réputé pour la qualité de ses travaux et composé de fonctionnaires hautement qualifiés apporte aux députés une aide extrêmement variée puisqu'elle consiste aussi bien en la préparation de dossiers qu'en la rédaction de notes dans les domaines juridique, économique ou social (28). C'est en fonction de

(26) Cette distinction traditionnelle entre services législatifs et services administratifs n'a pas toujours existé. Ainsi un arrêté du bureau du 30 juin 1931, en créant un poste de « secrétaire général de la Chambre » avait conféré à l'Administration de l'Assemblée une unité organique. En outre il semble que l'on doive à la très haute personnalité d'Eugène Pierre, qui dirigea l'administration de la Chambre de 1885 à 1925, l'institution d'une primauté de fait du secrétaire général de la Présidence.

(27) Cf. les articles de Paul Cahoua et de Jacques Desandre, *supra*. On observera simplement que les effectifs des commissions parlementaires sont fonction de leur activité législative : le nombre d'administrateurs affectés aux commissions permanentes varie de deux à dix, sous la direction d'un conseiller chef de division. La commission des lois et la commission des finances prennent la part du lion : en raison de la dualité président-rapporteur général, la commission des finances est assistée de deux conseillers chefs de division.

(28) Parallèlement, le service de la *documentation étrangère* fournit aux députés, commissions et membres des délégations parlementaires aux assemblées internationales, toute la documentation nécessaire.

ces études que le député pourra préparer propositions de loi, amendements et questions écrites, ou décider de saisir le médiateur. Le député dispose ainsi d'un véritable *bureau d'études* auquel il transmet les demandes de renseignements, souvent même d'ordre technique, qui lui sont adressées par les électeurs.

Le développement de l'activité de ce service est la conséquence directe de l'accroissement considérable du volume des questions écrites depuis la cinquième législature, et de l'engouement des parlementaires, notamment de l'opposition, pour cette procédure de contrôle de l'activité gouvernementale (29). Ici encore la bipolarisation politique produit ses effets ; il semble que l'opposition sollicite de plus en plus le service des études et de la documentation. En ce sens on relèvera que plus de la moitié des questions écrites déposées à l'Assemblée nationale le sont par des députés appartenant aux groupes de l'opposition (30).

— La *bibliothèque* occupe, au sein des services de l'Assemblée nationale, une place à part. Tant par la richesse de son fonds bibliographique — plus de 800 000 volumes et des pièces rares comme le manuscrit authentique du procès de Jeanne d'Arc ou des documents autographes de Jean-Jacques Rousseau — que par la splendeur de sa salle de lecture (31), elle offre aux députés des conditions de travail incomparables.

C'est ici que les députés (ou leurs assistants) viennent préparer le texte d'une intervention à la tribune ou compléter leur documentation en vue du dépôt d'une proposition de loi ou d'un amendement.

A cet effet, les députés peuvent directement consulter les collections complètes du *Moniteur* et du *Journal officiel* ainsi que l'ensemble des « impressions », documents parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'ouverture du droit de saisine du Conseil constitutionnel aux parlementaires, en 1974, a renforcé le caractère « stratégique » de la bibliothèque. Les députés n'y recueillent plus simplement une référence historique, un élément statistique ou un éclaircissement sur la

(29) Sur ce point on pourra se reporter aux statistiques avancées par le Premier ministre dans sa réponse à la question écrite (n° 49 999) de M. Jean-Marie Daillet (*JO*, Ass. nat., 28 mai 1984, p. 2445).

(30) Rép. ministérielle citée. Les questions des députés sont déposées à la *division des questions écrites et orales*, au secrétariat général de la présidence. Cette division notifie les questions écrites aux ministres concernés, se charge de leur publication au *Journal officiel* et de la transmission des réponses aux députés. La gestion des questions est informatisée depuis 1978.

(31) Cette immense salle est coiffée de cinq coupoles décorées, sous la Monarchie de Juillet, par Delacroix et décrivant la naissance, la grandeur et la décadence de la civilisation antique.

prise de position d'un parti politique, relatée par la presse (32). Ils viennent également rechercher à la bibliothèque les arguments destinés à nourrir, pour l'opposition, une exception d'irrecevabilité ou une question préalable, pour la majorité, les réponses à celles-ci (33).

— Une fois passé le cap des réunions de groupe et des travaux en commission, le texte soumis au vote des députés pourra être discuté en séance publique (34). C'est à ce moment qu'intervient le *service de la séance* comportant, à l'Assemblée nationale, deux divisions : la division de la séance et la division des lois.

— *La division de la séance* a pour mission de préparer le déroulement de la discussion publique, depuis l'enregistrement des projets, propositions de lois et amendements qu'elle reçoit jusqu'à l'inscription d'un temps de parole pour les intervenants dans la discussion générale ou l'examen des articles (35).

Mais c'est surtout au service de la séance qu'il incombe de préparer le dossier du président de séance.

La confection de ce dossier, qui comprend, article par article, le texte des amendements et sous-amendements déposés, est essentielle, l'adoption ou le rejet d'une disposition pouvant dépendre de son ordre de présentation (36).

— *La division des lois* reçoit une mission tout aussi délicate. Il lui appartient notamment de suivre, en séance publique, la discussion des articles puis, en tenant compte des modifications apportées au texte initial, de mettre en forme le texte adopté par l'Assemblée nationale. Cette fonction requiert une attention et une compétence particulières.

Ce sont les administrateurs de la division des lois présents « au plateau » (37) qui signalent au président de séance les dépassements de temps de parole ; mais la tâche principale de la division des lois est d'établir dans sa forme provisoire (« petite loi ») ou définitive le texte

(32) Le service de la bibliothèque prépare à l'intention des députés des « dossiers d'actualité » de très haute qualité et assure un dépouillement de la presse nationale et régionale extrêmement complet.

(33) Se trouvent ainsi dans la « salle du silence » les principaux ouvrages et manuels juridiques, économiques et fiscaux.

(34) C'est à la *division des publications*, dépendant du service de l'information parlementaire qu'il échoit de veiller à l'impression et à la distribution en temps utile de tous les documents relatifs aux travaux parlementaires.

(35) Les temps de parole sont répartis entre les députés à l'intérieur des groupes politiques.

(36) C'est la *division des scrutins*, rattachée au service de l'information parlementaire, qui est chargée de toutes les opérations de vote : organisation matérielle, dépouillement, analyse politique et publication.

(37) On désigne ainsi en jargon parlementaire les activités qui s'exercent à proximité du président de séance.

adopté par les députés et revêtu de la signature du président de l'Assemblée nationale (38).

Enfin, certains services ont un rôle de conservation et de diffusion des travaux de l'Assemblée nationale.

La fonction de « mémoire » est confiée au *service des archives*. Ce service chargé de la confection des tables analytiques des travaux de l'Assemblée nationale (tables nominatives et tables des matières), instruments de travail et de référence extrêmement précieux pour les parlementaires et les chercheurs, conserve également depuis 1974 l'enregistrement sonore et, depuis 1982, l'enregistrement audio-visuel des débats en séance publique (39).

La fonction de diffusion est répartie à l'Assemblée nationale entre le secrétariat général de la présidence et le service de l'information parlementaire. C'est une décision du bureau du 16 février 1982 qui a créé au sein du Secrétariat général de la présidence une *division de la presse et des relations extérieures* dont la mission est de fournir aux journalistes tous les documents et renseignements utiles à la connaissance la plus complète de l'Assemblée et de son activité, ainsi que de tous ses organes (40). Relève en revanche du service de l'information parlementaire, la *division des informations parlementaires* dont la vocation est de centraliser toutes les informations, nominatives ou statistiques, relatives aux activités de l'Assemblée nationale, de ses organes ou de ses membres (41).

### *Les services administratifs*

En application de l'article 13-3 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, les questeurs « sous la haute direction du bureau, sont chargés des services financiers et administratifs ».

Le contrôle de l'ensemble des services administratifs de l'Assem-

(38) La division des lois élabore également le *Recueil des lois* de l'Assemblée nationale ainsi que le répertoire des *Textes et lois organiques relatifs aux pouvoirs publics*.

(39) Le service des archives (autrefois rattaché à la bibliothèque) publie également le *Recueil Barodet*, comprenant pour chaque élection législative le texte intégral des professions de foi des députés. Participent également à la fonction de mémoire les services des comptes rendus des débats (*infra*).

(40) En application de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audio-visuelle et de la décision du 7 février 1984 de la Haute Autorité, l'Assemblée dispose annuellement de quatre émissions de radio de dix minutes et de quatre émissions de télévision de vingt minutes « d'expression directe » destinées à l'information du public sur le fonctionnement du Parlement.

(41) Cette division édite également le *Bulletin de l'Assemblée nationale*.

blée nationale par ces trois membres du bureau (42) n'est que la traduction du principe, précédemment évoqué, de l'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires (43). Cette autonomie se vérifie dans la place prise à l'Assemblée nationale par les services de gestion qu'ils soient sociaux ou financiers.

Les députés bénéficient en effet, comme leurs collègues sénateurs, d'un régime autonome de Sécurité sociale et d'assurance-vieillesse ; la gestion des prestations afférentes à ce régime est d'autant plus lourde que celui-ci est ouvert au personnel en activité, aux anciens députés et à leurs ayants droit.

En outre l'extension considérable des effectifs du personnel gérés par l'Assemblée nationale, qu'il s'agisse des fonctionnaires parlementaires ou des secrétaires et collaborateurs de députés, a entraîné par synergie un développement très net des services administratifs et financiers.

Les services des bâtiments et du matériel ont dû procurer aux nouveaux arrivants les moyens techniques (bureaux, postes téléphoniques...) adaptés à l'exercice de leurs fonctions. Quant au service des affaires financières et notamment à la *division de la comptabilité*, il a dû faire face au surcroît de travail occasionné par le versement des rémunérations et le prélèvement des cotisations sociales (destinées au régime général) afférentes aux secrétaires et collaborateurs de députés.

En réalité si l'Assemblée nationale a pu s'adapter à cette évolution c'est principalement en ayant recours à *l'informatique de gestion* : c'est ainsi près de 7 000 personnes qui, au Palais-Bourbon, voient leur rémunération calculée, liquidée et payée grâce à l'informatique. Paradoxalement c'est peut-être en ce domaine que subsistent des incertitudes.

(42) Le bureau de l'Assemblée nationale se compose d'un président, de six vice-présidents, de trois questeurs et de douze secrétaires. Rappelons que la désignation des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires doit s'efforcer de « reproduire au sein du bureau la configuration politique de l'Assemblée » (Règlement intérieur, art. 10-2). Il est probable qu'à la suite du nouveau mode de scrutin pour l'élection des députés, certaines retouches devraient être apportées au règlement intérieur de l'Assemblée. Sur « le bureau, expression de la domination majoritaire », voir C. Journès, L'administration des assemblées parlementaires sous la V<sup>e</sup> République, RDP, 1978, p. 321 et s.

(43) En fait l'affirmation mérite d'être nuancée. Le pouvoir des hauts fonctionnaires parlementaires et notamment du secrétaire général de la questure résulte de la très grande stabilité de leurs fonctions, au regard du renouvellement fréquent des autorités politiques. À l'exception du président de l'Assemblée nationale élu pour la durée de la législature, tous les autres membres du bureau sont soumis à renouvellement chaque année. Et ce renouvellement est loin d'être purement formel (C. Journès, *op. cit.*, p. 334-335).

## II. — L'ASSEMBLÉE NATIONALE AU CARREFOUR DES INCERTITUDES

La modernisation de l'Assemblée nationale entreprise voici deux décennies n'a certainement pas résolu toutes les incertitudes qui grèvent son avenir.

L'introduction et le développement de l'informatique à l'Assemblée nationale, si elle en a simplifié la gestion matérielle, n'ont aucunement supprimé les problèmes, notamment de carrière, qui se posent au personnel.

Il reste à savoir si elle introduira une nouveauté dans un domaine trop longtemps délaissé à l'Assemblée nationale, celui de la communication. Et c'est peut-être là que se dessinent les perspectives d'une véritable révolution.

### LE PERSONNEL

L'Assemblée nationale réunit sous un même toit des personnels d'origines très diverses puisque certains appartiennent à une administration spécifique et permanente alors que d'autres sont directement recrutés, à titre temporaire, par les députés.

#### *Le personnel de l'Assemblée nationale*

Sur ce point également l'étude des moyens matériels de l'Assemblée dément très nettement l'affirmation d'un abaissement des pouvoirs des chambres.

L'évolution des effectifs, en très forte progression depuis 1965, surtout à l'Assemblée nationale (44), n'est que l'épiphénomène de la reconquête progressive de ses prérogatives par le Parlement.

L'Assemblée nationale emploie aujourd'hui un personnel d'un niveau de qualification suffisamment élevé, notamment pour les fonctions d'encadrement (45).

(44) L'Assemblée nationale emploie 1 150 fonctionnaires, le Sénat 950 (C. Gibel et P. Baerd, Les services des assemblées parlementaires, *Administration*, n° 120-121, p. 64 et s.). Le cadre des agents représente à lui seul 50 à 60 % des effectifs globaux, les secrétaires des services de 15 à 20 % (Gibel et Baerd, art. cité). Le restant du personnel est constitué des administrateurs adjoints, des sténographes et secrétaires des débats, des administrateurs (150 à l'Assemblée nationale) et des conseillers (correspondant au grade de chef de division).

(45) Selon les statistiques publiées par J. S. Klein (*Le fonctionnaire parlementaire, La Revue administrative*, mars-avril 1980, p. 131 et s.), 79 % des candidats admis au concours d'administrateur en 1976 avaient une formation en science politique, les 21 % restant ayant un niveau de maîtrise ou de doctorat en droit.

Par rapport aux autres corps de la fonction publique, le statut des fonctionnaires parlementaires offre une situation avantageuse : l'obligation de mobilité n'y est que limitée (46), les conditions matérielles notamment de rémunération sont attractives (47), la progression dans la carrière peut être très rapide (48).

Mais les sujétions imposées aux fonctionnaires des assemblées parlementaires sont en proportion de ces avantages : une constante disponibilité est exigée de leur part et cette obligation d'adaptation au rythme de travail des députés est d'autant plus durement ressentie que se succèdent séances de nuit et sessions extraordinaires. En outre — et c'est le caractère noble de la fonction — le personnel de l'Assemblée nationale se doit de servir avec un dévouement et une neutralité politique particuliers (49).

En réalité l'assimilation avec les règles applicables à l'ensemble de la fonction publique d'Etat n'est que très récente et très fragmentaire.

Sans doute, à la suite du vote, en 1963, d'un « cavalier budgétaire », est-il aujourd'hui acquis que les fonctionnaires et agents des assemblées parlementaires ont la qualité de fonctionnaires de l'Etat (50).

Néanmoins en l'état actuel du droit on ne peut inférer de cette reconnaissance l'existence de garanties identiques à celles applicables à l'ensemble des agents de l'Etat. Le statut des fonctionnaires parlementaires, quand bien même aurait-il désormais un fondement législatif (51), demeure très largement soumis à l'appréciation discrétionnaire du bureau de l'Assemblée nationale, conformément aux principes « qui font partie intégrante, depuis l'époque révolutionnaire,

(46) Théoriquement il n'existe d'obligation de mobilité que pour les administrateurs qui doivent avoir travaillé dans au moins deux services différents pour accéder au grade de chef de division. En pratique, on assiste, même pour le personnel d'exécution, à une redistribution périodique des fonctions.

(47) Pour la dotation 1985, la masse salariale (chap. « Dépenses de personnel ») est de 328 066 000 F, non comprises les charges sociales, d'un montant prévisionnel de 478 018 000 F.

(48) La situation indiciaire des agents progresse en moyenne de 80 % entre le début et la fin de carrière ; les fonctionnaires de catégorie A ont la perspective de terminer leur carrière au moins au grade de chef de division.

(49) Ainsi un fonctionnaire parlementaire doit savoir rédiger une proposition de loi dans des sens totalement opposés, parfois au cours d'une même journée.

(50) Art. 72 de la loi du 23 février 1963.

(51) J. S. Klein, Le fondement législatif du statut des fonctionnaires parlementaires (*AJDA*, 1984, p. 241. A propos de la loi du 13 juillet 1983). S'agissant de fonctionnaires de l'Etat, l'attribution d'une compétence au bureau des Assemblées pour déterminer leur statut est surprenante au regard de l'article 34 de la Constitution. Mais le Conseil constitutionnel n'a pas été appelé à se prononcer sur ce point.

d'une organisation administrative autonome que les assemblées parlementaires ont toujours régie souverainement » (52).

De ce fait le statut des fonctionnaires parlementaires, comme celui des magistrats ou des militaires, demeure exclu du champ d'application du statut général de la fonction publique, ce qui, au regard du principe de la séparation des pouvoirs, peut se concevoir. En revanche ce qui est peut-être critiquable c'est que les points de convergence demeurent limités. La loi du 13 juillet 1983 consacre cette spécificité (53), même si elle applique par ailleurs comme dans l'ensemble de la fonction publique le principe du recrutement par voie de concours (54) et la consultation préalable des « organisations syndicales représentatives du personnel », avant toute modification du statut ou du régime de retraite (55).

En sorte que dans le silence de la loi se pose encore la question de savoir si s'appliquent une garantie résultant d'un autre cavalier budgétaire — l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905 relatif à la communication du dossier aux fonctionnaires menacés de sanction — ainsi que les principes régissant traditionnellement, depuis l'arrêt Dehaene, l'exercice du droit de grève dans la fonction publique.

Sans doute encore convient-il d'observer que la loi du 13 juillet 1983 assure aux fonctionnaires parlementaires la protection *des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, visées à l'article 34 de la Constitution*. Mais cette réserve, simple précision apportée aux dispositions de l'ordonnance de 1958 implicitement contenue dans la loi de 1963, ne s'adresse qu'au seul juge administratif, lorsqu'il se prononce sur un litige individuel (56). En définitive l'existence de véri-

(52) Arrêté du bureau de l'Assemblée nationale du 14 mai 1963 (Klein, art. cité, p. 241).

(53) Selon l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 les emplois des Assemblées sont réservés aux fonctionnaires parlementaires. En revanche une position de détachement a été récemment créée à l'Assemblée nationale pour une durée maximale de six ans et dans la limite de 5 % des effectifs du cadre concerné.

(54) Le principe du recrutement par concours s'applique même pour les emplois des catégories C et D.

(55) Le personnel de l'Assemblée nationale était jusqu'en 1975 regroupé dans un syndicat unique ; il a aujourd'hui le choix entre six syndicats dont deux sont affiliés à des confédérations nationales (CFDT et CGT).

(56) Aux termes de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires « la juridiction administrative est appelée à connaître de tous les litiges d'ordre individuel concernant les agents des services des assemblées parlementaires ». On rappellera qu'à l'occasion de l'adoption de la loi du 10 juillet 1975, le président de la Commission des lois, M. Jean Foyer, avait fait introduire une disposition étendant aux candidats aux emplois des assemblées et aux fonctionnaires parlementaires le principe de non-discrimination à raison du sexe applicable au statut général des fonctionnaires.

tables garanties de carrière dépendra de l'étendue du contrôle du juge administratif. Et notamment du point de savoir si saisi d'un litige individuel, comme l'avait naguère envisagé le doyen Jean-Marie Auby (57), il accepterait de statuer sur la légalité d'une disposition statutaire arrêtée par le bureau d'une assemblée parlementaire.

### *Les collaborateurs des députés*

Depuis 1976, chaque député à l'Assemblée nationale a la possibilité d'engager dans la limite d'un crédit global de 19 000 F (hors charges patronales) un, deux ou trois collaborateurs.

On a souvent comparé à ce sujet la situation du député français avec celle de son homologue au Congrès des Etats-Unis, pays dans lequel dès 1893 les représentants étaient secondés par des assistants rémunérés par le budget fédéral (58) ; mais il faut se garder des comparaisons hâtives, eu égard à la disproportion des intérêts représentés. Même si la décision prise par le bureau de l'Assemblée nationale a placé le député français à la tête d'une petite entreprise, elle présente l'avantage de le doter d'une équipe de travail personnelle et le plus souvent très unie.

Le contrat de collaboration, contrat de droit privé, qui permet aux députés d'engager un collaborateur « soit pour l'étude d'un sujet déterminé, soit pour une collaboration générale » repose sur un double impératif de souplesse et de confiance.

Une très grande souplesse apparaît tout d'abord dans le choix des collaborateurs, laissé à la totale appréciation du député, bien que ceux-ci soient intégralement rémunérés par l'Assemblée. En pratique, les assistants parlementaires sont recrutés parmi les militants — auxquels cette situation peut ouvrir une carrière politique, notamment dans les cabinets ministériels — ou parmi les personnes dotées d'une compétence particulière en matière juridique, économique ou sociale (59). En ce sens, une large part des 1 450 assistants parlementaires de l'Assemblée nationale poursuivent des études parallèlement à leurs fonctions ou occupent une charge d'enseignement (60).

(57) Le contentieux des actes parlementaires et la loi organique du 17 novembre 1958, *AJDA*, 1969, p. 101 et s.

(58) Les représentants au Congrès emploient en général dix assistants, pour les sénateurs ce nombre peut varier jusqu'à cinquante.

(59) Selon Jean-François Le Men (*L'information du Parlement français*, *NED*, 1984, n° 4758), la moyenne d'âge est de 32 ans et 70 % des assistants sont des hommes.

(60) Selon J.-F. Le Men (*op. cit.*), les juristes et les politologues sont les plus nombreux.

Une même souplesse peut être constatée à l'égard de la rémunération (61) et des fonctions attribuées : celles-ci ne sont définies par aucun texte précis ; c'est au député qu'il appartient de décider de cantonner l'activité de son assistant à une simple tâche de secrétariat parlementaire (correspondance, intervention auprès des autorités administratives en faveur des électeurs) ou bien de l'associer plus étroitement à l'activité législative (rédaction de questions écrites, de propositions de loi, d'amendements, participation à des réunions de travail).

Le plus souvent les interventions locales sont confiées à « l'assistant de circonscription », par opposition à « l'assistant d'assemblée », plus proche de l'activité législative.

Mais il n'y a là aucune règle absolue. L'étendue des attributions est en fait toujours à la hauteur de la confiance dont le député témoigne à l'égard de son assistant. Celui-ci doit faire preuve de suffisamment d'habileté et d'expérience pour savoir s'identifier au parlementaire — notamment pour rédiger dans « le ton » ses discours et interventions — sans toutefois jamais se substituer à lui, n'étant pas lui-même élu. En réalité il y a presque autant de pratiques différentes que de parlementaires. C'est la raison pour laquelle certains assistants parlementaires sentent le « frisson grisant du pouvoir » alors que d'autres se considèrent comme des « super-secrétaires » ou estiment n'être « que de passage » (62).

Toutes les difficultés procèdent en définitive de *l'isolement* des assistants parlementaires, au sein d'un « corps » qui n'est lui-même pas homogène du fait de l'absence de toute condition objective de recrutement.

Ceci explique que les revendications statutaires des assistants parlementaires n'aient pas jusqu'à présent abouti.

Mais peut-être que le dernier mot n'est pas encore dit.

C'est dans la tourmente que naissent les réformes. C'est de la tempête qui a emporté l'Assemblée de l'Union française qu'est né le statut législatif des fonctionnaires parlementaires. De la même façon les menaces qui planaient dès 1962 sur le Sénat ont conduit l'Assemblée nationale à mieux faire connaître ses travaux en développant son réseau de communication.

(61) A l'Assemblée nationale les contrats de collaboration peuvent être fractionnés, ce qui contribue à la rémunération d'assistants mis à la disposition des groupes ou des partis politiques.

(62) Voir l'enquête réalisée par *Parlements et corps constitués* en 1982 (nos 43, 44 et 45).

## LA COMMUNICATION A L'ASSEMBLÉE

La véritable autonomie d'une assemblée parlementaire se mesure à l'aune de ses moyens d'information.

L'institution des commissions d'enquête et de contrôle, la récente création d'un Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques (63), la manière dont l'Assemblée nationale a su se délivrer de l'emprise du ministère des finances et du ministère de la défense, exercée grâce aux fonctionnaires « détachés » auprès des commissions, sont significatives d'un nouvel essor.

Longtemps la communication a été conçue à l'Assemblée nationale en termes quantitatifs : il s'agissait de tisser autour du député un réseau complexe lui permettant d'être informé rapidement aussi bien des événements survenus dans sa circonscription (téléphone, télex, télécopie...) que des travaux parlementaires. Aujourd'hui encore c'est le plus souvent par la voie d'une documentation écrite qu'est assurée l'information du député (64).

Une première mesure de simplification a été opérée par l'utilisation de l'électronique. C'est ainsi que le député peut être informé de l'état d'avancement de la discussion d'un texte sans quitter son bureau (65). Dans les différents couloirs du Palais, des postes de télévision ainsi que des téléscripteurs permettent de suivre les principales étapes du débat en séance (66). Ces images télévisées, codées puis

(63) J.-F. Le Men, *op. cit.*

(64) Les *feuilles jaunes* indiquent l'ordre du jour de l'Assemblée tel qu'il est arrêté pour une période de quinze jours par la conférence des Présidents. Les *feuilletons* détaillent, chaque jour de séance, l'ordre du jour des travaux. Pour éviter un inutile encombrement du bureau du député, les *documents parlementaires* (projet et propositions de loi, avis, rapports) ne sont désormais distribués que sur demande d'un exemplaire. Les députés peuvent prendre connaissance du *compte rendu analytique* retraçant fidèlement la teneur et le ton de leur propos dans les deux heures et demie qui suivent leur intervention en séance publique. Ces comptes rendus sont rédigés par des fonctionnaires parlementaires de haut niveau : les secrétaires des débats. Ceux-ci disposent d'une heure pour rédiger, à partir de notes succinctes un condensé des débats qu'ils ont suivis en séance durant quinze minutes. Il n'est pas rare, on ne s'en étonnera pas, de découvrir parmi ces fonctionnaires des écrivains réputés. Le *compte rendu intégral des débats*, publié au *Journal officiel*, est établi par les « sténographes rouleurs » qui se relaient toutes les trois minutes au pied de la tribune. Leurs « prises » sont corrigées par les « sténographes réviseurs » qui se succèdent en séance toutes les vingt minutes. Les feuillets, après avoir été mis à la disposition des orateurs, sont envoyés au fur et à mesure, par tubes pneumatiques, à l'imprimerie du *Journal officiel*.

(65) Grâce à des indicateurs lumineux (bleu : discussion générale, vert : examen des articles, rouge : scrutin, blanc : suspension de séance). Des sonneries électriques signalent les suspensions et fins de séance.

(66) Les téléviseurs sont cependant muets, ceci afin d'éviter d'accroître l'absentéisme dans la salle des séances.

archivées constituent un véritable *Journal officiel télévisuel* ouvert aux députés (67) et aux journalistes accrédités de la presse audiovisuelle. Mais l'innovation la plus importante pour l'avenir de l'Assemblée nationale réside incontestablement dans le développement de l'*informatique parlementaire*. Depuis qu'ont été constituées à l'Assemblée nationale une délégation du bureau ainsi qu'une division spéciale chargée de l'informatique parlementaire, le mouvement ne cesse de prendre de l'ampleur.

Fallait-il, comme en Grande-Bretagne, privilégier l'informatique parlementaire au détriment de l'informatique de gestion ?

L'Assemblée nationale — et c'est un pari sur l'avenir — a choisi d'avancer sur les deux fronts.

En 1984, l'Assemblée était reliée à quinze « centres serveurs » autorisant la consultation de plus de cent banques, parmi lesquelles la banque CELEX des Communautés européennes, les bases de l'INSEE et les fichiers AGORA de l'Agence France Presse (68).

Les véritables ferments d'une révolution dans le comportement parlementaire se trouvent à notre sens dans le déploiement des moyens mis en œuvre : l'acquisition en juillet 1984 par l'Assemblée nationale d'un ordinateur de très grande puissance (Bull DPS 617) va lui permettre de « rapatrier » les banques de données parlementaires et d'être à l'égard des députés son propre centre serveur. Cette *centrale documentaire* ouvre des perspectives nouvelles dans l'information du député, grâce à l'installation gratuite dans les permanences des élus de terminaux de type « Minitel » (69).

En gérant elle-même son information l'Assemblée nationale accentue son indépendance. Et c'est déjà une nouvelle forme de contre-pouvoir.

(67) Les règles d'utilisation de cette vidéothèque ont été fixées par le bureau de l'Assemblée nationale dans le souci de protéger les députés contre une utilisation de leur image à des fins polémiques, partisans ou commerciales.

(68) Sur ce point, cf. l'étude très complète de Michel Ameller, *Le progrès technique au service du législateur*, *Pouvoirs*, 1984, n° 30, p. 137 et s.

(69) Grâce à ces terminaux dont l'installation a été décidée par le bureau de l'Assemblée nationale en 1980, les députés pourront accéder aux banques de données parlementaires, prendre connaissance du *Journal informatique* édité par leur groupe politique, consulter un *Guide administratif des droits et démarches* régulièrement tenu à jour, laisser des messages...

Quatre banques de données regroupent les travaux de l'Assemblée nationale : les banques QUESTA (questions écrites et orales) ; PROCESS (état d'une procédure législative) ; PARLEMENTS (organisation et fonctionnement des institutions parlementaires dans le monde) ; CONSEIL CONSTITUTIONNEL (texte des saisines et des décisions) ; « jurisprudence » des présidents des Assemblées sur la recevabilité des amendements et proposition de loi).

YVES MICHEL

## *Les initiatives parlementaires*

Un Parlement dépourvu de pouvoirs, exerçant ses compétences législatives dans un domaine strictement délimité, une Assemblée et un Sénat aux prérogatives réduites en matière financière et sans influence réelle sur la conduite de la politique économique, des chambres qui ne sont plus maîtresses de leur ordre du jour et dont la mission de contrôle bute sur l'inertie de l'exécutif...

Comment imaginer, si l'on s'arrêtait aux traits grossiers que d'aucuns prennent pour vérité, le développement des initiatives parlementaires dans une ambiance tellement sinistre ? Quel intérêt pourraient conserver le dépôt des propositions de loi ou de résolution, la défense d'amendements, le soutien de motions de procédure, la signature de motions de censure, la rédaction de questions écrites ou la présentation de questions orales ?

Et pourtant, preuve que les parlementaires ne ressentent pas les jugements pessimistes dont le Parlement fait l'objet, l'activité des élus se fait chaque jour plus intense. Les initiatives parlementaires se multiplient. Leur transformation constante est le signe d'une recherche permanente de l'efficacité.

L'importance des difficultés, voire la permanence des erreurs d'appréciation (I), ne doivent pas masquer la réalité de ces phénomènes (II).

### *I. — Des difficultés d'appréciation*

Les obstacles que rencontreraient les députés pour exercer leurs droits d'initiative sont bien souvent surestimés. Les résultats de leur activité sont au contraire sous-estimés. Enfin, en ce domaine

comme en d'autres, l'incidence du phénomène majoritaire n'est pas suffisamment prise en compte.

L'initiative parlementaire serait désormais étroitement limitée par les dispositions institutionnelles qui l'enserrent ; plus grave peut-être, l'évolution des sociétés rendrait les parlements inaptes à intervenir dans des domaines de plus en plus importants. Or ces deux idées méritent au moins d'être discutées.

La liste des dispositions constitutionnelles, organiques ou réglementaires, qui réduisent la portée de l'initiative parlementaire a été maintes fois dressée : les articles 34, 37 et 41 de la Constitution (séparation des domaines de la loi et du règlement), 40 de la Constitution et la loi organique relative aux lois de finances (réglementation de l'initiative financière), 44, alinéas 2 et 3 de la Constitution (nécessité de l'examen préalable des amendements par les commissions, vote bloqué), 98, alinéa 5 du règlement de l'Assemblée (détermination du « cadre » du texte en discussion), 139 du même règlement (rédaction des questions écrites)... Mais l'on souligne plus rarement que l'ensemble de ces contraintes pèse d'un poids très relatif. D'abord parce que certaines initiatives ne sont soumises à aucune condition : ainsi le dépôt de motions — exceptions d'irrecevabilité, questions préalables, motions de renvoi en commission — peut être effectué sans aucun exposé des motifs ; ensuite le pouvoir exécutif n'utilise pas nécessairement les armes mises à sa disposition : l'article 41 de la Constitution est invoqué en moyenne une fois par an depuis 1959, l'article 44, alinéa 2, a été appliqué une fois à l'Assemblée en vingt-cinq ans, l'article 44, alinéa 3, une fois depuis 1981, et l'article 98, alinéa 5 du règlement de l'Assemblée n'a été mis en œuvre qu'une vingtaine de fois en sept législatures ; enfin les députés et les sénateurs savent parfaitement déjouer les pièges de l'irrecevabilité : ainsi les propositions de loi dont le dépôt est refusé en application de l'article 40 de la Constitution se comptent sur les doigts d'une main, 317 amendements seulement sur près de 9 000 enregistrés ont été déclarés irrecevables pour des raisons financières en 1983, et les cas de questions refusées, leur rédaction ne correspondant pas aux prescriptions réglementaires, sont exceptionnels. Malgré les apparences, la liberté prévaut.

Mais elle serait formelle : la complexité des problèmes qui se posent aujourd'hui, l'évolution technique, les progrès scientifiques entraîneraient une sorte d'inaptitude des Parlements à légiférer dans des domaines devenus essentiels. Combien de fois répétée l'idée selon laquelle les « débats de société » que connaissait la III<sup>e</sup> République — école publique, école privée, presse, loi municipale, etc. —

se prêtaient infiniment mieux à la discussion parlementaire que les interrogations de notre temps ?

Combien de fois rencontrée l'affirmation selon laquelle les Assemblées, incapables d'assurer les missions de la puissance étatique, de conduire les « grandes affaires » d'un Etat moderne (économie, défense, affaires étrangères), se préoccuperaient désormais essentiellement de la défense d'intérêts particuliers ou locaux ? Par là même se réduirait le domaine de l'initiative, inadaptée dès lors qu'il s'agirait par exemple du « plan calcul », de la filière graphite-gaz, de biotechnique ou de stratégie économique à long terme.

Or, sans même rappeler la création récente de l'office parlementaire des choix technologiques, signe évident de l'attention portée par les assemblées à des secteurs qui leur sont jugés *a priori* étrangers, il convient de se demander si l'« incontestable » évolution relevée correspond à la réalité.

En premier lieu les récentes années montrent clairement que l'école, la presse ou les pouvoirs des collectivités locales demeurent des préoccupations actuelles. Ensuite affirmer qu'aujourd'hui plus qu'hier les assemblées prennent en charge la défense d'intérêts particuliers avant de se soucier des intérêts généraux, c'est probablement oublier que, par exemple, les parlements modernes ont été créés pour défendre l'individu face à l'impôt et non pour définir une gestion des finances publiques. Prétendre qu'à l'époque moderne, des questions essentielles échapperaient à la compétence parlementaire, c'est prêter enfin aux assemblées anciennes un rôle excessif : y avait-il plus de rapports entre les découvertes de Pasteur et des Frères Lumière et la Chambre des députés, qu'entre les innovations biologiques d'aujourd'hui et l'Assemblée nationale ? Depuis les assemblées antiques, attend-t-on des Parlements d'abord la manifestation de la sagesse ou celle de l'esprit d'entreprise ? L'essentiel demeure, à travers les temps, de symboliser le régime démocratique.

La surestimation des obstacles à l'initiative parlementaire, les considérations sur l'étroitesse de son domaine s'accompagnent en général d'une appréciation peu flatteuse de ses résultats. Cette dernière mérite d'être nuancée et la notion même d'initiative parlementaire révisée.

Il n'est en effet pas exact de prétendre que les initiatives parlementaires sont rarement suivies d'effet. Tout d'abord certaines d'entre elles connaissent un remarquable succès : par exemple les questions, en particulier les questions écrites, qui dans leur grande majorité reçoivent une réponse dans des délais raisonnables ; de même le taux d'adoption des amendements — 40 à 45 %, toutes

lectures confondues il est vrai — est-il loin d'être négligeable. Mais surtout les résultats des initiatives ne peuvent s'apprécier uniquement en données chiffrées ; le dépôt d'une motion de procédure par un député ne signifie pas que son auteur espère son adoption par l'Assemblée : une exception d'irrecevabilité sera avant tout l'occasion de développer en séance publique les arguments qui préparent un ultérieur dossier de saisine du Conseil constitutionnel ; peu importe le résultat du scrutin dont elle sera l'objet. Dans le même sens, calculer le nombre d'adoptions de propositions par rapport au nombre de dépôts est dépourvu d'intérêt : avant 1981, le dépôt par le groupe socialiste de propositions de loi portant décentralisation de l'Etat (M. Mitterrand, 1 557), instituant un impôt sur les grandes fortunes (M. Mitterrand, 537) ou supprimant la Cour de Sécurité de l'Etat (M. Mitterrand, 1 356) n'était pas inspiré par l'espoir des auteurs de voir adopter ces textes par la majorité précédente, mais plus simplement par la volonté de traduire officiellement un programme de parti. Programme dont bien des projets de loi sont devenus l'expression au lendemain de l'« alternance ».

Partant de cette constatation, on est fondé à s'interroger sur la notion d'initiative parlementaire. La peine de mort fournit à son tour une bonne illustration d'un phénomène complexe : sa suppression a été la conséquence de l'adoption d'un projet de loi déposé par un Gouvernement dont presque tous les membres avaient signé sous la précédente législature une proposition de loi tendant au même but ; comment nier dès lors — même si la comptabilité stricte n'en tient pas compte — une filiation évidente entre l'initiative parlementaire et la suppression de la peine capitale ? De même peut-on relever, pour exemple, la relation entre le projet de loi sur la montagne présenté par M. Souhon, secrétaire d'Etat, et les propositions qu'avait faites auparavant la commission d'enquête qu'il présidait sur le même sujet. En réalité, il faut se demander s'il ne convient pas aujourd'hui de substituer à la distinction initiative parlementaire — initiative gouvernementale (projet, proposition) la distinction initiative politique, au sens le plus large du terme — initiative technique, cette dernière catégorie recouvrant les cas, finalement rares, où l'origine réelle d'un texte est à rechercher dans les services ministériels. Dans le même ordre d'idée, on peut souvent s'interroger sur l'origine exacte des amendements gouvernementaux : nombre d'entre eux sont issus de négociations entre exécutif et législatif et réalisent un compromis entre des textes différents ; ne pourrait-on à leur sujet parler d'initiative partagée ?

Enfin, doit être relevée l'influence que peuvent avoir les parle-

mentaires au moment de l'élaboration des projets de loi, qu'ils soient directement associés ou non à leur rédaction. La nomination des députés en mission — 33 depuis 1981 — chargés de suivre un dossier particulier, est à cet égard significative. L'existence de plus de 100 organismes extraparlimentaires, dont les compétences se rattachent à la plupart des aspects de la vie économique, culturelle et sociale du pays, et au sein desquels siègent 206 députés (titulaires et suppléants confondus), revêt également un caractère important. Enfin, la création de délégations parlementaires officielles ou même quelquefois de groupes de travail informels favorise également la réflexion des élus sur des sujets d'actualité.

Se demander s'il ne convient pas de substituer aux termes d'initiative parlementaire ceux « d'initiative politique », conduit à souligner une nouvelle fois le phénomène essentiel qu'est depuis vingt-cinq ans l'existence de majorités stables à l'Assemblée nationale. A la distinction exécutif-législatif se substitue la distinction majorité-opposition. Or, dans le domaine de l'initiative comme dans d'autres, les conséquences de ce phénomène sont souvent passées sous silence.

Ainsi la maîtrise de l'ordre du jour prioritaire par le Gouvernement est-elle souvent considérée comme dissuasive pour les initiatives parlementaires. Déjà cette maîtrise n'empêche évidemment et heureusement pas les députés de poser librement en séance publique les questions de leur choix. Mais la remarque s'appliquerait plutôt aux propositions de loi, et certains envisageraient aisément qu'une séance par semaine, par exemple, leur soit réservée, cette séance laissant une place aux initiatives de l'opposition.

Il faut dire clairement que cette suggestion ne paraît guère réaliste. D'abord, lorsque l'opposition désire aborder un « thème » législatif, elle sait transformer ses propositions en amendements à un texte du Gouvernement venant en discussion. Mais surtout la tâche essentielle du législateur n'est pas de discuter de propositions qui traduisent le programme politique ou les initiatives de ceux que les électeurs ont rendus minoritaires. Il est au contraire naturel que l'œuvre législative soit avant tout celle de la majorité qui en assumera plus tard la responsabilité. Logiquement donc, depuis vingt-cinq ans, les majorités successives — beaucoup plus que les gouvernements par leurs ordres du jour prioritaires — ont évité, par l'attitude de leurs représentants en conférence des présidents, l'inscription d'ordres du jour complémentaires qui auraient fait une part trop belle à l'opposition du moment. En d'autres termes, on voit mal pour quelle raison une majorité aurait à se mettre dans la position inconfortable de devoir repousser, en séance publique, des mesures ou des initiatives,

certaines populaires, qui reflètent des opinions ou un programme auxquels le pays n'a pas accordé sa confiance.

L'influence du phénomène majoritaire ne se limite pas à ces considérations, pourtant essentielles. Il serait presque possible de classer les initiatives parlementaires en deux catégories selon qu'elles émanent de la majorité ou de l'opposition, les unes apparaissant comme des initiatives de compromis, les autres de conflit. Cette distinction apparaît nettement dans le ton des questions au Gouvernement du mercredi : celles de la majorité, le plus souvent, sollicitent une explication qui permettra de clarifier, voire de mettre en valeur un aspect de la politique gouvernementale ; celles de l'opposition portent au contraire sur les points les plus sensibles et cherchent à mettre l'exécutif en difficulté. De même, pour les amendements : ceux de la majorité, pour la plupart, manifestent l'intention d'infléchir le texte en discussion ; ceux de l'opposition peuvent avoir le même but, mais sont aussi l'occasion d'exposer une thèse, quelquefois l'expression d'une bataille de procédure dont ils ne sont que l'instrument. En somme, certains types d'initiatives sont plus particulièrement le domaine d'une partie de l'Assemblée : à l'opposition le soin de déposer des propositions de résolution tendant à la création de commissions d'enquête ou de contrôle (26 sur 34 depuis mai 1981) ; à l'opposition l'initiative quasi exclusive en matière de motions de procédure ; émanent également des membres de l'opposition, plus de 80 % des demandes de rappel au règlement ou de suspension de séance.

Ainsi, à condition de ne pas s'en tenir à une conception étroite et à l'apparence juridique des phénomènes, les initiatives parlementaires conservent un champ d'application important et, pour leurs auteurs, un intérêt incontestable. La réalité des chiffres devrait confirmer cette approche théorique. Il est en effet indéniable que les initiatives se développent et en même temps se transforment en raison d'un permanent souci d'efficacité.

## II. — *Le développement des initiatives*

« L'Assemblée au travail »\*. A en juger par le volume des initiatives, les députés, aidés par leurs assistants et les services de l'Assemblée, intensifient leur ardeur à la tâche. Aucun domaine de la vie économique, sociale ou politique n'échappe à leur vigilance.

Quelques indices permettent de mesurer l'importance de la

\* Titre envisagé à l'origine pour ce numéro de *Pouvoirs* (N.d.l.r.).

« production » parlementaire. Ainsi le nombre des amendements déposés, qui passe de 1 431 en 1968 à 3 331 en 1971, 4 036 en 1975, 5 060 en 1981, 9 804 en 1982 et plus de 10 000 en 1984. Ainsi le nombre de questions écrites enregistrées : 2 927 en 1968, 9 070 en 1976, 15 921 en 1980 et 19 139 en 1984. Au total, depuis le début de la VII<sup>e</sup> législature, 64 000 questions ont été posées, 34 000 par les députés de l'opposition, soit 225 en moyenne par député, et 30 000 par les députés de la majorité, soit une moyenne de 90 : ces chiffres considérables confirment, au passage, que certains types d'initiatives sont plus souvent exercés selon que l'on soutient ou non le Gouvernement.

Surtout, le domaine d'intervention des parlementaires s'élargit. Déjà peut-on noter, sur le plan juridique, la décision du Conseil constitutionnel du 30 juillet 1982, qui reconnaît expressément au Parlement la possibilité de légiférer dans les matières relevant du pouvoir réglementaire, la mise en jeu des articles 41 et 37, alinéa 2 de la Constitution étant une simple faculté offerte au Gouvernement.

Mais aussi faut-il remarquer que l'initiative s'exerce désormais sur des sujets où les députés répugnaient, il y a peu, à intervenir. La loi de finances en est un bon exemple : jusqu'en 1972 ou 1973 elle faisait traditionnellement l'objet d'une centaine d'amendements ; dix ans plus tard, alors que le nombre total des amendements a été multiplié par 3, plus de 500 sont régulièrement déposés à l'occasion de la discussion budgétaire, certaines dispositions importantes finalement adoptées ayant une origine parlementaire ; ainsi, avant 1981, la création d'une demi-part supplémentaire pour le troisième enfant pour le calcul de l'impôt sur le revenu ; après 1981, l'institution du *carry-back*, c'est-à-dire le report en arrière des déficits pour le calcul de l'impôt sur les sociétés.

La répartition des questions écrites déposées confirme l'étendue des préoccupations des députés. En 1971, près du quart des 7 282 questions recensées concernaient le seul ministère des finances, et, pour l'essentiel des problèmes de fiscalité. En 1984, le même ministère ne reçoit plus que le huitième des 19 139 questions adressées au Gouvernement. En 1971, le ministère de l'industrie et de la recherche avait à répondre à 134 questions ; en 1984, celui du redéploiement industriel reçoit 938 questions. La progression est de 1 à 7 alors que celle de l'ensemble des questions est de 1 à 2,5.

Les questions au Gouvernement fournissent également un exemple de l'élargissement du champ de l'activité parlementaire : chaque session, en fonction de l'actualité, pratiquement tous les ministres sont interrogés publiquement et doivent fournir, devant

des téléspectateurs de plus en plus nombreux, les précisions qui leur sont demandées.

Enfin l'évolution du domaine des commissions d'enquête, conçues à l'origine pour démêler les fils d'affaires plus ou moins ténébreuses, est aussi significative : elles tendent maintenant à l'examen de politiques sectorielles — industrie textile, information, voire « emploi » — pour lequel les règles qui les régissent, celles du secret en particulier, ne sont guères adaptées.

Mais, si les initiatives parlementaires se multiplient, si leur domaine s'élargit, il est vrai aussi que la recherche de l'efficacité conduit à la transformation de certaines d'entre elles. D'autres s'exercent désormais dans des conditions qui n'étaient pas initialement prévues : le rôle des groupes devient dans certains cas prédominant et l'initiative purement individuelle s'estompe ou disparaît.

La diminution relative du nombre des propositions de loi déposées — 580 pour 1973, première année de la V<sup>e</sup> législature, 476 pour 1978, première année de la VI<sup>e</sup> et 376 pour 1981, moins de 100 en 1983 et 1984 — n'est pas le signe d'un ralentissement de l'initiative législative. Elle est en effet plus que largement compensée par la multiplication des amendements. Alors que la discussion d'une proposition suppose son examen préalable par une commission, le dépôt d'un rapport, l'inscription à l'ordre du jour de la séance publique, aucune formalité autre que son dépôt n'est nécessaire à la présentation d'un amendement en séance publique. Dès lors, de plus en plus fréquemment, parlementaires et groupes font connaître leur programme ou leur point de vue sur un sujet, sans déposer de texte d'ensemble, mais en rédigeant, sous forme d'amendements aux textes du Gouvernement, de véritables contre-projets. Ainsi, sans avoir au préalable déposé de propositions de loi en la forme, les groupes de l'opposition ont-ils fait connaître leur programme en matière de moyens de communication à l'occasion de la discussion en 1983 et 1984 du projet de loi sur la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse : ils ont à cet effet déposé de multiples amendements relatifs aussi bien à la dénationalisation de certains moyens audiovisuels, qu'à la réglementation de la participation de l'Etat dans les entreprises de communication ou au contrôle de l'Agence Havas. De même, c'est par amendements au projet de loi de finances que chaque groupe expose et diffuse annuellement son programme fiscal.

En matière de contrôle, la même recherche de l'efficacité conduit au changement dans la nature des questions déposées. Malgré

quelques tentatives éphémères pour en sauver le genre, les questions orales avec débat ont aujourd'hui quasiment disparu : 307 déposées en 1967, 227 encore en 1971, 31 en 1976, 2 en 1981, 1 en 1982, 2 en 1983, aucune en 1984. Occasion d'une discussion qui retenait l'Assemblée pendant un temps probablement trop long, elles se prêtaient moins bien que des questions orales sans débat, plus nombreuses, au contrôle précis et rigoureux du Gouvernement. Aussi le nombre des réponses fournies en séance à ces dernières augmente : 72 au maximum jusqu'en 1973, 164 en 1976, 149 en 1978, plus de 200 en 1979, 1980 et 1983. Enfin, sans qu'il soit besoin d'y insister en raison de leur succès, les questions au Gouvernement sont venues prendre une place prépondérante dans l'ensemble du dispositif.

Ces dernières sont enfin un bon exemple de transformation dans le mode d'exercice de certaines initiatives : le rôle des groupes s'accroît, quelquefois au détriment de l'initiative individuelle. Pour les questions au Gouvernement, c'est même la règle, puisqu'il appartient aux présidents des groupes de déterminer l'ordre des questions des membres de leur formation, ordre dont dépendra l'appel effectif ou non en séance. Dans d'autres domaines et sans que la nécessité existe, l'influence des groupes s'accroît indubitablement. Ainsi l'habitude se prend-elle au sein de chaque formation de constituer officieusement, sur les textes en discussion, des organes de travail qui élaborent, en leur nom, les amendements qui seront déposés : les amendements individuels deviennent de plus en plus rares ; au contraire, les amendements et les motions collectifs, signés même de l'ensemble des membres d'un groupe, sont aujourd'hui la grande majorité. Outre les attributions que leur reconnaît le Règlement, notamment pour les nominations personnelles, les groupes et leurs présidents voient leur influence grandir.

La seule considération du volume des impressions émanant de l'Assemblée nationale chaque année devrait suffire à contredire les idées reçues sur le déclin de l'initiative parlementaire. L'activité des députés, aidés par des équipes que la nécessité a conduit à renforcer, est sans cesse plus grande. Le nombre de mesures dont l'origine doit être recherchée au Palais-Bourbon ou au palais du Luxembourg — même si elles se sont ensuite formellement traduites par un projet de loi — est en croissance constante. Le contrôle qui s'exerce sur l'ensemble des aspects de la politique gouvernementale devient sans cesse plus exigeant.

Seules les conditions d'exercice de l'initiative parlementaire ont

changé, en raison notamment de l'emprise des groupes et de la permanence du phénomène majoritaire. Aucune raison ne permet d'envisager la disparition du premier de ces facteurs. Le second dépend de la situation politique. Mais rien n'indique que la suppression de majorités homogènes aurait un effet sur la richesse et le nombre des initiatives. La créativité des membres de l'Assemblée ne devrait pas en dépendre.

Mieux même, la volonté constamment affichée d'adapter l'institution au monde moderne, le souci de mettre à sa disposition les moyens techniques, bureaucratiques, informatiques les plus performants, l'effort constant pour améliorer l'information du législateur, témoignent de l'importance que les élus attachent à tout ce qui peut favoriser l'accomplissement de leur mission et à développer leur pouvoir de proposition et de contrôle.

RÉSUMÉ. — *L'activité des élus, contrairement aux idées reçues, se fait chaque jour plus intense. Les initiatives parlementaires se multiplient. Mais leurs conditions d'exercice ont changé, en raison notamment de la permanence du phénomène majoritaire.*

*Parallèlement le contrôle de l'activité gouvernementale s'est approfondi tout en devenant plus exigeant.*

## *Les relations opposition/majorité*

PHILIPPE SÉGUIN, ALAIN RICHARD

### QUESTIONS

1. *Albert Thibaudet disait : « Il y a moins de différence entre deux députés dont un est communiste qu'entre deux communistes dont un est député. » En l'étendant au PS, au RPR et à l'UDF, cette opinion vous paraît-elle toujours exacte ?*
2. *L'image communément répandue de députés hostiles polémiqueant en séance publique pour, ensuite, se tutoyer dans les couloirs et à la buvette des parlementaires et entretenir des relations amicales correspond-elle, selon vous, à une réalité ? Et si oui comment l'expliquez-vous ?*
3. *Dans l'exercice de certaines fonctions au sein d'organes de l'Assemblée nationale (bureau, conférence des Présidents, commissions...), l'appartenance à la majorité ou à l'opposition s'efface-t-elle devant d'autres considérations et, si oui, lesquelles ?*
4. *Comment, à la lumière de votre propre expérience tant dans la majorité que dans la minorité, jugez-vous la contribution de l'opposition au travail de l'Assemblée nationale ?*
5. *La réunion de majorités d'idées vous paraît-elle concevable autrement que de manière accidentelle ou sur des sujets mineurs ? Si oui, comment ? Si non, pourquoi ?*

Philippe SÉGUIN

1. Il y a sans doute du vrai dans la réflexion de Thibaudet (à propos, où l'a-t-il faite ?) : le métier de député avec sa spécificité, sa précarité, ses grandeurs, ses servitudes et ses exigences souvent contradictoires, finit par façonner ceux qui l'exercent, créant entre eux sinon une connivence, du moins une certaine compréhension. Et si l'observation

vaut pour les parlementaires communistes — militants convaincus, formés par et pour leur parti, dépendant de lui et n'obtenant l'investiture qu'après une longue période probatoire —, elle s'applique *a fortiori* encore mieux à des élus appartenant à des formations où la discipline de groupe laisse un certain espace de liberté aux déterminations individuelles.

Dans les situations historiques sereines, où se dégage une espèce de consensus sur les intérêts supérieurs du pays, la solidarité parlementaire peut ainsi arrondir les angles, et atténuer au niveau des représentants de la nation l'âpreté de l'affrontement politique des infrastructures militantes. Mais à l'heure actuelle, hélas !, ce n'est pas ce que l'on constate : les conflits sont sans doute plus aigus au Parlement que dans l'opinion publique. La volonté de transformation de la société qui se manifeste depuis 1981 sans véritable mandat des électeurs, le rejet de l'héritage, la négation de tout ce que l'on aurait pu considérer comme positif dans la gestion antérieure, le traitement indigne infligé à certains grands serviteurs de l'Etat, et pour finir la remise en cause de ce qu'il y a de meilleur dans nos institutions, tout cela est de nature à exacerber les passions et à creuser les différences dans les hautes sphères de la vie politique. Il n'y a pas d'illusion à entretenir sur ce point : dans les débats de l'Assemblée, que mes fonctions de vice-président me permettent d'observer avec un certain recul, jamais l'affrontement n'a été aussi sévère. Chacun est replié dans son camp, et doit bien se garder d'en sortir. Malheur à celui qui accepte de considérer la thèse de l'adversaire et de lui concéder un pouce de terrain, il est aussitôt désavoué par les siens et voué à l'opprobre...

2. Le durcissement — que je déplore — de l'affrontement politique ne m'a encore jamais empêché et ne m'empêchera jamais, je l'espère, d'entretenir avec des collègues d'autres tendances que la mienne des relations personnelles fondées sur le respect de l'opinion d'autrui et pouvant aller de la simple estime jusqu'à la plus franche amitié. Faut-il vraiment fournir là-dessus des explications ? Je conçois que des fanatiques — il en existe malheureusement un trop grand nombre — considèrent que des sentiments aussi naturels doivent s'effacer devant les exigences du combat politique. Mais, pour l'homme fraternel et solidaire que je m'efforce d'être, une telle attitude porte en elle-même condamnation de l'idéologie qui l'inspire. Après un combat loyal, si violent qu'il puisse être, pourquoi refuserait-on de déposer au moins provisoirement les armes, éventuellement devant le zinc d'une buvette ? Et je n'ai aucune honte à avouer

que les contacts humains peuvent être autrement agréables et profitables avec des adversaires déclarés qu'avec certaines personnalités du même bord que le mien. Paul Valéry dit quelque part que les hommes se distinguent par ce qu'ils montrent et se ressemblent par ce qu'ils cachent. Cachées sous le discours et les engagements collectifs, des affinités individuelles existent. Pourquoi refuser de les cultiver ?

3. Oui, il existe assurément des domaines et des circonstances où l'esprit de parti est à proscrire. Je pense notamment à tout ce qui concerne l'institution parlementaire elle-même : le fonctionnement de ses procédures et son appareil logistique.

Le règlement de l'Assemblée nationale fixe, dans le cadre de la Constitution, les règles du jeu applicables au travail d'élaboration de la loi et de contrôle de l'action gouvernementale, règles qui procèdent d'une lointaine et salubre tradition démocratique et que les autorités — président et bureau de l'Assemblée — ont pour devoir de faire respecter. En séance publique, par exemple, les incidents de procédure, l'octroi de la parole, la durée des interventions, le droit d'initiative, l'ordre d'appel des amendements, les conditions de vote, etc., tout cela obéit à des normes plus ou moins précises que les arbitres — en particulier le président de séance — doivent appliquer sans faiblesse et dans un esprit de totale impartialité. Dois-je dire que, fort malheureusement, le passé récent nous a fourni quelques exemples de sectarisme, d'intolérance et d'inégalité de traitement entre la majorité et l'opposition...

Les moyens en personnel et en matériel dont disposent les députés et les groupes demandent, eux aussi, à être répartis sous le signe de l'égalité de traitement. Pour ce qui concerne les structures de groupe, en plein développement, je remarque au passage que la répartition des moyens qui obéissait naguère à un principe de parité pondérée, s'effectue aujourd'hui de plus en plus selon une clef proportionnelle, en sorte que le groupe majoritaire bénéficie à présent dans certains cas de financements de trois à six fois supérieurs à ceux des autres formations. Reste enfin un domaine où l'esprit partisan n'est vraiment pas de mise : c'est celui de la fonction publique parlementaire dont la longue tradition de neutralité et d'indépendance doit être, dans l'intérêt de tous, impérativement préservée. On a pu à ce sujet nourrir quelques inquiétudes, qui ne sont pas encore dissipées.

4. La vertu de la V<sup>e</sup> République, avant qu'on en vienne à tenter de saper ses fondements, est d'avoir organisé une coopération des pou-

voirs exécutif et législatif fondée non sur de précieuses coalitions politiciennes, mais sur l'existence de majorités homogènes et stables. Dans un tel contexte, les minorités n'ont pas l'espoir d'imposer leurs vues, et doivent se borner à contester, à alerter l'opinion et à préparer l'alternance.

L'actuelle opposition a peut-être voulu aller plus loin en essayant parfois d'enrayer le fonctionnement même de la machine à faire les lois, machine que l'ardeur rénovatrice de la gauche poussait d'ailleurs aux limites de la rupture. A été ainsi utilisée toute la panoplie des moyens de retardement : motions de procédure, demandes de suspension, rappels au règlement, invocation du quorum, multiplication des amendements (étant observé cependant que, dans les statistiques annuelles, la part des amendements de l'opposition n'a jamais dépassé 50 % du total). Cette façon de faire a suscité de vives critiques de la part de la majorité, et il est de fait que, pour un certain nombre de débats (nationalisations, presse, enseignement privé), la stratégie oppositionnelle a pris l'allure d'une obstruction pure et simple. Mais on ne doit pas oublier que, face à cette stratégie, le Gouvernement dispose de puissants moyens constitutionnels, qu'il n'a d'ailleurs pas manqué de mettre en œuvre. En 1984 par exemple, il a utilisé à trois reprises l'engagement de responsabilité dans les termes prévus par l'article 49.3 de la Constitution, procédure brutale qui permet de considérer un texte comme adopté en l'absence du vote d'une motion de censure.

Le Sénat de son côté, au moins dans un premier temps, a fait preuve de modération dans son opposition législative, allant jusqu'à accepter un certain nombre de textes. Et si les commissions mixtes paritaires ont plus souvent échoué qu'autrefois, ces échecs ont souvent fait le jeu du Gouvernement dans la mesure où ils contribuaient à accélérer la procédure. Plus récemment, il est vrai, l'opposition de la Chambre Haute est devenue nettement plus sèche, plus spectaculaire et plus obstructive.

En somme, il est possible de soutenir que l'opposition d'aujourd'hui s'est mieux servie de ses armes que l'opposition d'hier, laquelle le regrette parfois rétrospectivement. Mais le rapport de forces est resté ce qu'il doit être en régime majoritaire, même si, face à Goliath, le David minoritaire a réussi quelques tirs au but.

5. Oui, cela me paraît concevable, par accident certes, mais pas forcément sur des sujets mineurs : sur des problèmes touchant aux mœurs et à la philosophie de notre société, et dont la solution peut être laissée par les groupes eux-mêmes à l'appréciation libre de chacun.

Alain RICHARD

1. Oui, elle est exacte. Parce que Thibaudet a dit « il y a moins de différence », point. Il n'a pas spécifié « de différence politique ».

Partons de la réalité. Etre député, c'est une mission et une situation. Il n'est pas de bon ton de dire que c'est un métier, car on serait censé ne pas être assez désintéressé. Pourtant, cela ressemble fort à un métier, parce qu'il faut certaines aptitudes pour le faire, qu'on est payé pour le faire, et que quand on le fait correctement il n'est pas très facile de faire quelque chose d'autre. Et la vie des gens qui ont ce mandat est sûrement très différente de celle de la grande majorité des Français.

Donc il me paraît honnête de dire que, entre deux hommes qui font ce métier même avec des convictions différentes et deux hommes qui ont les mêmes convictions mais vivent chaque jour des situations très dissemblables, c'est la diversité de situation qui l'emporte. Mais une fois que l'on a dit cela, que peut-on en tirer ? Je souhaite saisir cette question pour contrer l'opinion répandue (peut-être entretenue...) que la politique faite par des députés serait moins sincère et moins déterminée que celle faite par des militants ou des sympathisants de parti. Les députés se distinguent des autres, au fond, par deux traits : ils sont soumis à l'élection et ont donc à réunir en grand nombre les suffrages de gens fort variés ; ils légifèrent et sont par là appelés à appliquer leurs préférences politiques sous forme de règles, d'institutions, dont le fonctionnement pèse sur la société tout entière.

Ces deux caractéristiques leur imposent de discipliner doublement leurs pulsions politiques. Ils doivent rendre leurs idées acceptables par des rassemblements de citoyens divers, ce qui écarte les thèses fortement associées à un seul groupe idéologique. Ils doivent rendre ces idées applicables dans les lois et budgets qu'ils votent, ce qui dissipe les slogans et promesses trop vagues. Voilà, au fond, ce qui « colore » la politique faite par les députés. Chacun peut apprécier diversement cette coloration selon sa conception de la démocratie. Mais elle ne peut être, sans abus, assimilée à une moindre qualité de l'engagement politique.

Et d'ailleurs, cette nécessaire maîtrise ne se retrouve-t-elle pas auprès de tous ceux qui fondent leur engagement politique sur un besoin d'être à la fois convaincant et concret ? Or cela englobe, heureusement, bien des militants qui ne sont pas députés. Il vaut peut-être mieux ne pas surestimer cette différence qui suppose une version « sentimentale » et vaguement extrémiste du militant poli-

tique. L'un des enjeux vitaux de notre vie démocratique, actuellement, me semble être la lutte contre une vogue assez puéride — mais médiatiquement rentable — qui décline l'ensemble des représentants politiques de ce pays. Serait-ce trop demander à nos concitoyens, et aux commentateurs qui doivent les éclairer, de juger leurs mandataires chacun sur un compte rendu documenté de ce qu'il fait plutôt qu'en vrac, sur des « flashes » ou des fantasmes ?

2. Cela relève aussi, largement, de la légende. Il n'y a pas beaucoup de relations personnelles entre nous, et c'est sans doute mieux ainsi. La plupart des liens de convivialité qui se nouent sont limités aux collègues du groupe. S'il est au contraire une particularité qui s'est affirmée au cours des dernières législatures, c'est plutôt la tendance à caractériser chacun par son groupe politique, et par suite à rompre une communication personnelle qui pourrait, parfois, aider les diverses composantes de l'Assemblée et valoriser ses apports dans le débat démocratique.

3. Il faut distinguer. Le bureau a surtout une tâche d'administration de l'Assemblée, et de fixation de règles administratives applicables aux services. Son rôle inclut assez peu de matières donnant lieu à un antagonisme entre majorité et opposition, sinon par des aspects symboliques.

En revanche la conférence des présidents a pour fonction l'organisation des séances publiques. C'est elle qui assure, pour s'exprimer en termes de spectacle, la mise en scène. Il est fatal que les souhaits et convenances des uns et des autres se contredisent radicalement. L'opposition voudra mettre les pleins feux sur un projet de loi difficile pour le Gouvernement, sur un débat de politique économique qui le place en porte-à-faux lors d'une mauvaise passe financière, etc. La majorité, au contraire, usera de toute son habileté pour occuper les séances les plus mobilisatrices (du mardi midi au jeudi après-midi) sur des textes positifs et peu controversés, et renverra volontiers la défense d'une motion de censure à l'intimité d'un lundi après-midi...

Les points de friction majorité-opposition qui échauffent la conférence des présidents sont étroitement liés, depuis toujours, à l'impact des séances et des ordres du jour sur la presse et le système d'information. C'est par excellence l'instance qui gère l'aspect médiatique de la vie parlementaire ; elle offre un cadre à des stratégies partisanes très élaborées, qui conjugent l'action des groupes de l'Assemblée, celle des partis, des organes de presse qui leur sont liés, etc. Il est vain d'espérer qu'elle soit un jour gagnée par l'esprit de conci-

liation ; et si c'était le cas, il y aurait peut-être plus à craindre pour le pluralisme qu'à se réjouir pour notre tranquillité.

C'est un peu l'entraînement inverse qui s'applique au travail des commissions. Le huis-clos y est soigneusement maintenu. Il n'est pas tenu de procès-verbal exhaustif, et les « communiqués de presse » publiés après chaque réunion sont laconiques. L'effectif au travail est par définition limité, de 10 à 40 députés dans le cas général ; et la majeure part des discussions de commissions met en présence des députés qui ne sont pas les ténors de la séance publique. Plusieurs conditions sont donc réunies pour amortir l'âpreté de l'affrontement majorité-opposition.

De fait, le fond des travaux de commission diffère assez sensiblement de l'ensemble du débat politique. L'accent est moins mis sur les affirmations politiques générales, sur les appels à l'opinion extérieure. Déjà dans la répartition du temps se révèle une pondération très différente de celle de la séance publique, en faveur de textes législatifs requérant une étude méthodique et offrant peu de prise à la polémique.

Dans la teneur même des discussions, chaque composante politique va en quelque sorte au-devant de l'autre. Les députés de la majorité ne font guère mystère de leur réticence à accepter une disposition réclamée avec insistance par un ministre, et qu'ils prêtent généralement à ses services. Les élus de l'opposition, au contraire, conviendront à demi-mot qu'une réforme proposée va dans le bon sens et qu'ils avaient souhaité sans succès la promouvoir quand ils étaient aux affaires. L'expérience locale et les contacts des uns et des autres sont mis sans réticence dans la discussion pour illustrer les chances et les travers possibles d'une nouvelle procédure à l'examen.

Sans que les divergences s'effacent, les députés en commission trouvent donc, de manière assez fréquente, un terrain commun d'expression de leurs préoccupations. Ces préoccupations ne forment pas un corps de doctrine miraculeusement consensuel qu'il suffirait de dévoiler à l'attention éblouie de la population. Mais elles comportent leur part de solidarité, d'efficacité, de souci pratique et de savoir-faire politique. Elles peuvent contribuer à éclairer à la fois le Gouvernement, les groupes politiques et parfois l'opinion sur les problèmes de faisabilité et de transition que sous-estime, souvent gravement, une vie politique simplificatrice. En cela, le dépassement mesuré du clivage majorité-opposition sert la lucidité qui, sauf erreur, peut bénéficier à tous dans la conduite de leur action politique.

4. L'opposition, dans une démocratie d'alternance, c'est une majorité en attente (même si parfois elle attend longtemps...). L'apport qu'elle fournit au travail de l'Assemblée est d'abord nourri

par son aspiration à gagner, ou regagner, les fractions de l'opinion qui peuvent l'amener à l'hégémonie politique.

Cette ambition dicte plusieurs traits de l'action parlementaire de l'opposition. Elle doit se différencier suffisamment de la majorité pour garder son originalité et sa force d'attraction. Il lui incombe donc à la fois de réaffirmer son identité politique et les thèmes qui la guident, et aussi d'actualiser son message au contact des évolutions de la société qu'elle saura saisir opportunément. Elle doit encore préserver sa crédibilité de force gouvernementale éventuelle, et manifester sa rigueur face à toute tentation que peut avoir la majorité de fausser le jeu démocratique grâce aux moyens que lui donne sa prééminence.

Dans ces diverses facettes de son identité, l'opposition constitue à l'évidence un pilier majeur de la vie démocratique. Elle assure l'ouverture nécessaire des dossiers que d'autres partenaires souhaitent laisser dans la pénombre. Elle démontre en permanence la variété des solutions qui peuvent être évoquées face à chaque problème de société, antidote salutaire au conformisme et à la technocratie. Elle suggère les tendances nouvelles de l'opinion, veille au respect du *fair-play* politique et garantit la diversité des sources d'inspiration dans le mouvement des idées. Nul ne peut nier les inconvénients et les excès qui naissent d'une coupure franche entre majorité et opposition, ils sont évidents. Raison de plus pour s'arrêter aux avantages qui, eux, ne sautent pas aux yeux ; parce qu'ils sont à la racine même de notre conception de la vie publique.

5. La réponse est simple. Les forces politiques majeures sont sans cesse disponibles pour saisir les attentes et les pressions de l'opinion publique. Notre démocratie est terriblement exigeante : par une multitude de canaux, elle impose une pression « majoritaire » permanente sur les détenteurs du pouvoir : s'ils vont contre une aspiration dominante de la communauté nationale, ils rencontrent une résistance croissante qui les affaiblit politiquement ; tout se passe comme si la liberté de choix de la majorité était directement proportionnelle à l'approbation qu'elle rencontre dans le pays.

La recherche de « majorités d'idées » et la jonction entre majorité et opposition suit la même loi. Si une politique recueille une adhésion très nette, chaque partenaire trouve son intérêt à la soutenir. En imaginant que la convergence sur des politiques de progrès devienne en elle-même une attente forte de la population, la tendance à l'individualisation des groupes et des partis devrait s'y plier.

Votre question trouve donc sa vraie réponse dans une autre : y a-t-il une majorité d'opinion pour les majorités d'idées ?

THIERRY BRÉHIER

## *Les groupes de pression à l'Assemblée*

Pas question de se livrer ici aux délices des ragots. Le plaisir pourrait pourtant en être grand pour l'auteur comme pour les lecteurs. Il est trop facilement admis par quelques esprits forts que les députés ne sont que les jouets des groupes de pression, que, derrière presque chaque alinéa d'un texte de loi, il faut chercher — et trouver — l'intérêt particulier qu'il va servir et qui l'a inspiré !

Quelques exemples judicieusement choisis pourraient aisément démontrer cette thèse, mais ces exemples ne seraient que des cas particuliers et toute vérité partielle est partielle, donc erronée. La tâche serait aisée, mais elle amènerait à voir les choses par le petit bout de la lorgnette.

Pas question pour autant de nier l'existence des groupes de pression. Ils existent à l'Assemblée nationale, comme auprès de tous les centres de pouvoir. Leur influence n'est pas négligeable ; le contester serait tomber dans l'angélisme. Mais leur rôle est parfois bien utile pour ne pas dire indispensable : que de textes législatifs éloignés de toute réalité, que de lois inapplicables si les praticiens n'avaient permis une meilleure appréhension de la nature exacte des choses. Le député, pas plus que le fonctionnaire, ne peut tout savoir ; il a besoin de l'information que lui apportent les groupes de pression. A l'élu simplement de faire le tri entre la défense d'intérêts particuliers indispensables à la bonne marche de la société, et la protection de ceux qui, au contraire, lui sont néfastes.

I. — *De la théorie à la pratique*

Une telle situation est pourtant contraire à la théorie traditionnelle du droit public français. La loi Le Chapelier a confirmé que, pour les révolutionnaires français, les citoyens ne pouvaient se réunir pour défendre des intérêts particuliers. Seule la Nation — et ses représentants élus — pouvaient incarner l'intérêt collectif, et seul celui-ci devait avoir la possibilité de s'exprimer. Cette notion a longtemps sous-tendu la doctrine classique de la représentation qui, comme l'expliquent M. Charles Debbasch et Jean-Marie Pontier (1), « exprime la méfiance des constituants à l'égard de tout ce qui pourrait être un fractionnement de cette représentation ». Pour les classiques, d'après les mêmes auteurs, reconnaître les groupes de pression était « un aveu d'échec de la représentation unitaire de la nation ».

Aux Etats-Unis, la situation est tout à fait inverse. L'Etat n'est pas né d'une sacralisation de la nation, mais de la nécessité de fédérer des intérêts particuliers qui peuvent être contradictoires. D'où l'acceptation des groupes de pression et même la reconnaissance de leur conséquence parlementaire le *lobby* par une loi d'août 1946, la *federal regulation of lobbyng* ; seule condition : qu'ils agissent au grand jour en s'enregistrant auprès du bureau des chambres.

La France n'en est pas là, loin s'en faut. Les groupes de pression ont eu beau prouver leur existence tout au long de la III<sup>e</sup> République, la Constitution de la IV<sup>e</sup> n'en parle que pour les interdire. Les groupes d'études parlementaires, qui en sont la traduction, n'en fleuriront pas moins de 1945 à 1958. Regroupant des députés appartenant à divers groupes politiques mais unis dans « l'étude » — en fait la défense — des intérêts moraux, et surtout matériels, d'une catégorie socioprofessionnelle ou d'un groupe de citoyens, « leur observation s'apparente à un théâtre d'ombres qui disparaissent sans laisser de traces », remarque M. Jean-Marie Pontier (2).

La V<sup>e</sup> République va les autoriser mais en les circonvenant dans d'étroites limites. L'article 23 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale précise qu'ils ne sont interdits que s'ils entraînent pour leurs membres « l'acceptation d'un mandat impératif ». Cette seule limitation laisse la porte grande ouverte, mais elle eut

(1) Charles Debbasch et Jean-Marie Pontier, *Introduction à la politique*, Précis Dalloz, 1982.

(2) Jean-Marie Pontier, Les intergroupes parlementaires, in *Revue de Droit public*, septembre-octobre 1981.

quand même l'occasion de jouer. C'est, implicitement, en s'appuyant sur cette interdiction du mandat impératif par l'article 27 de la Constitution que le général de Gaulle refusa en mars 1960 la réunion de l'Assemblée nationale en session extraordinaire demandée pourtant par la majorité de ses membres — conformément à l'article 29 de la Constitution — sous la pression des organisations agricoles. Un coup de frein était donné au plus puissant des *lobbies* existant encore actuellement, comme nous le verrons plus loin.

Aujourd'hui, il existe 58 « groupes d'études », tous agréés par le bureau de l'Assemblée, celle-ci se contentant de leur attribuer un administrateur pour assurer leur secrétariat et des lieux de réunion. Si certains se réunissent régulièrement, comme celui sur « les problèmes de la drogue et de la toxicomanie », d'autres, comme celui sur « les problèmes de la sécurité des biens et des personnes dans les grandes villes », n'ont d'existence que symbolique ; d'autres enfin n'ont eu de raison d'être que le temps d'un débat politique particulièrement aigu, comme celui sur la « laïcité ».

Même s'ils ne sont plus le lieu privilégié de l'intervention des groupes de pression, leur existence officielle confirme l'impossibilité d'interdire la défense d'intérêts particuliers au sein même de ce qui est censé représenter la Nation et son unité d'intérêt : l'Assemblée nationale. Les théoriciens l'ont d'ailleurs bien reconnu, surtout après les travaux de M. Jean Meynaud qui a publié plusieurs ouvrages sur ce thème depuis 1958. M. Georges Burdeau reconnaît que « le groupe de pression est un mode naturel d'expression » et que son développement est « la conséquence logique de la nature de la démocratie contemporaine en tant, d'une part, qu'elle repose sur la volonté des hommes situés et que, d'autre part, elle fait assumer par le pouvoir l'entreprise de l'amélioration du sort de chacun par une redistribution des revenus » (3).

La brutale modification des institutions françaises en 1958 a, bien entendu, changé les conditions d'intervention des groupes de pression. Ils ont eu tendance à quitter le Palais-Bourbon pour l'Elysée, Matignon et tous les ministères. Il ne faut pas en déduire pour autant qu'ils n'arpentent plus les couloirs de l'Assemblée nationale. Les députés servent de procédure d'appel contre les décisions prises par l'exécutif. Surtout, les *lobbies* font le nécessaire pour que, emporté par un zèle « déplacé », le législatif ne mette pas à mal un accord laborieusement passé avec le gouvernement. Les conditions de

(3) Georges Burdeau, *Traité de science politique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1983.

nationalisation de Matra ou certains projets de loi en matière agricole — comme nous le verrons plus loin — sont de bons exemples en la matière.

## II. — *Oui, les lobbies existent*

« Montagnards de tous les partis, unissez-vous ! » Ce cri, lancé un beau jour de juin 1984 par M. Robert de Caumont, député socialiste des Hautes-Alpes, prouve — s'il en était besoin — que pour défendre certains intérêts particuliers les députés peuvent dépasser les frontières partisans. Et il fut entendu : pour bâtir une loi assurant un meilleur développement et une protection plus ferme de la montagne, les montagnards se retrouvèrent entre eux ; le secrétaire d'Etat, M. Roger Souchon, était un élu du Cantal, le président de la commission spéciale, M. Louis Besson, député de Savoie, et le rapporteur, M. de Caumont. Sur les bancs de l'hémicycle, il n'y avait, ou presque, que des élus de zones de montagne. Les intérêts de leurs électeurs furent on ne peut mieux défendus. Mais ceux de la Nation tout entière le furent-ils vraiment ?

Cette « loi montagne » faite par des montagnards pour des montagnards est presque une caricature. Elle confirme en tout cas que les groupes de pression sont bien présents à l'Assemblée nationale. Quand 29 députés, toutes tendances politiques confondues, posent la même année — 1983 — une question sur la situation des kinésithérapeutes, la source de leur inspiration doit être bien voisine, surtout lorsque la plupart de ces questions aborde un même sujet : les conditions de remboursement de l'intervention des kinésithérapeutes au bénéfice des femmes enceintes ! De tels exemples pourraient être multipliés, mais ce ne sont pas les plus significatifs. Après tout, en l'occurrence, le parlementaire remplit un de ses rôles : alerter l'exécutif sur les difficultés d'application d'une de ses décisions... même s'il ne vérifie pas toujours le bien-fondé de la réclamation parvenue jusqu'à lui !

L'administration de l'Assemblée, elle-même, n'interdit pas la présence de représentants des *lobbies* dans ses murs. En délivrant des « cartes mauves » donnant le droit d'accès aux salles où déambulent ministres, députés et journalistes à des représentants de groupes de pression, elle sait que, pour eux, l'intérêt n'est pas seulement de se mêler au milieu politique. Ils sont une trentaine à en disposer : 17 délégués d'organismes ou d'entreprises publics, depuis la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés, la délé-

gation à l'Aménagement du Territoire, l'Institut national de la Consommation, jusqu'à Air France, la Caisse des Dépôts et Consignations, la SNCF, EDF, la régie Renault ; mais aussi 7 représentent des organismes agricoles et même 2 des syndicats patronaux (alors que les syndicats ouvriers n'y ont pas droit) : Confédération générale des petites et moyennes Entreprises, Fédération nationale des Travaux publics.

Le rôle de ces titulaires de « cartes mauves » est simple : écouter, surveiller, pour rendre compte à leurs mandants de ce qui se dit, de ce qui se pense au Palais-Bourbon, et, ensuite, organiser les contacts qui se révèlent utiles ou nécessaires. L'habitude de se voir, de discuter, permet quelques passe-droits. Il n'est pas surprenant, après cela, que les professionnels du bâtiment aient disposé des épreuves du rapport sur la loi modifiant les règles de l'aménagement urbain... avant même le rapporteur.

D'autres groupes sont davantage intégrés encore à la vie de l'Assemblée. Les militaires ont leur propre commission, celle de la défense nationale, qui ne s'occupe que de leurs affaires. La spécialisation permet d'être un instrument de pression très efficace (4). Alors qu'à leur arrivée au pouvoir en juillet 1981, les socialistes ont mis fin au procédé — contestable au regard de la séparation des pouvoirs — du détachement de fonctionnaires du ministère des finances auprès de la commission des finances pour l'aider dans sa tâche de contrôle de leur propre administration, trois officiers, trois colonels — un par arme —, restent attachés auprès du président de la commission de la défense : sources d'information pour lui, mais aussi moyen de surveillance pour eux.

Les agriculteurs n'ont pas besoin d'avoir une commission à eux pour faire entendre leurs voix au Palais-Bourbon. Et de quelle manière ! Ils ont des « amis » dans tous les groupes politiques ; dès qu'il s'agit de débattre de leur situation, salle de commission ou hémicycle se remplissent comme par enchantement. C'est à qui se montrera le meilleur défenseur de leurs intérêts réels ou supposés. De partout, les plaintes ont beau monter contre la puissance du *lobby* agricole, rien n'y fait. Il est solidement accroché au Parlement et rien ne l'en fait démordre, pas même le fait que les actifs agricoles ne représentent plus que 8 % de la population active française !

(4) Au Sénat, la commission compétente est celle des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Ce champ plus vaste d'intérêt lui permet de replacer les problèmes militaires dans l'évolution des rapports internationaux. Une vision élargie permet d'être moins prisonnière des points de vue spécifiques des seuls militaires.

Certes leur présence dans des zones qui, sans eux seraient des déserts, les activités annexes qu'ils permettent ne doivent pas être négligées, mais pourquoi les élus se donnent-ils tant de mal pour une partie — si souvent autant minoritaire — de leur électorat ? Les porte-parole des agriculteurs savent y faire, il est vrai : présence permanente dans les couloirs du Palais-Bourbon, réunions régulières dans les départements ou les régions avec les élus à qui sont présentés des dossiers techniquement très au point, voyages d'études sur le terrain pour parlementaires ou fonctionnaires de l'Assemblée (ce sont les seuls que l'administration accepte pour ses membres et à la condition qu'ils aient lieu en France et pour les administrateurs directement intéressés) (5). Résultat de tout cela le *lobby* agricole est incontestablement le plus puissant du Parlement.

A côté, les assurances sont de toutes petites filles pourtant : le seul « détaché » du ministère des finances resté en place après 1981 est justement là pour les représenter. Certes, son rôle est peut-être plus symbolique qu'autre chose ; les sociétés les plus importantes étant nationalisées, elles savent à quelle porte de l'exécutif il leur faut frapper pour être entendues. Mais une possibilité de surveillance du législatif est toujours utile. Ainsi, lors du débat de la loi facilitant l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation, un député radical de gauche, M. Alain Bonnet, surveilla la discussion et intervint — sans succès — afin d'éviter de trop lourdes conséquences pour les compagnies, surtout par rapport aux mutuelles.

La discussion des projets de loi est bien en effet la meilleure manière d'apercevoir l'action des groupes de pression, même s'il ne s'agit là que de la partie émergée de l'iceberg. Quant à ce qui est immergé, il est bien difficile d'en mesurer la profondeur : les phantasmes des uns répondent à la naïveté des autres. L'actualité de ces quatre dernières années permet en tout cas de se faire une idée.

Certains cas ont été si flagrants qu'il suffit de les évoquer. Ainsi de la loi perpétuant la possibilité pour les avocats du barreau de Paris de plaider en banlieue sans y avoir de correspondants. La bataille fut si rude qu'elle sortit du cercle restreint des initiés, faisant même appel à la publicité dans les journaux. Mais devant la puissance du barreau parisien, les barreaux de la périphérie parisienne ne faisaient pas le poids ; ils durent rendre les armes, n'arrachant qu'une mince concession. Certains avocats de Paris purent ainsi

(5) Que des règles rigoureuses aient dû être fixées prouve suffisamment les risques d'abus en la matière !

défendre, dans l'hémicycle, leurs confrères sous les regards intéressés des membres de leur Conseil de l'ordre.

D'autres affrontements furent plus feutrés. Lors de la modification du Conseil économique et social, tous les groupes d'intérêt assiégèrent le rapporteur pour obtenir soit une représentation soit un accroissement du nombre de leur représentation. Le rapporteur du projet de loi sur le statut des fonctionnaires des collectivités locales garde un souvenir bien pénible de l'automne 83. Alors qu'au printemps un difficile équilibre avait été trouvé entre la volonté décentralisatrice et le souci de donner un statut commun à l'agent communal de Bordeaux et à celui d'une petite commune alsacienne, tout fut remis en cause lorsque le projet vint en discussion après l'été : les élections professionnelles approchaient et la campagne électorale portait à leur paroxysme les divergences d'intérêts entre les diverses corporations et leurs syndicats.

La loi de finances devrait, bien entendu, être l'objet de soins particulièrement attentifs des groupes de pression, mais elle est surveillée de trop près par le Gouvernement pour que leur intervention au niveau du législatif soit très efficace. Tout juste quelques actions ponctuelles sont-elles possibles, où là encore le *lobby* agricole montre toute sa puissance. La loi de finances pour 1985 permit quand même aux propriétaires de machines à sous d'obtenir, en deuxième lecture, non sans mal, un report dans le temps de la rigueur fiscale que le Gouvernement, persuadé que cette industrie sert en grande partie à blanchir l'argent du gangstérisme, voulait leur imposer.

Les projets « attrape-tout », « diverses dispositions d'ordre social » et « diverses dispositions d'ordre financier », sont de merveilleux outils pour faire passer discrètement des modifications législatives. Les syndicats en usent et en abusent pour mettre au point les dispositions des lois Auroux, dont l'application se révèle parfois délicate, ou contredire une jurisprudence qui commence à leur être défavorable. Quant à l'analyse, un amendement se révèle régler un problème très particulier, pour ne pas dire un cas unique, son origine ne peut faire de doute.

Le fin du fin consiste à intervenir publiquement au dernier moment, pour éviter un examen trop poussé de la disposition proposée et ne pas laisser le temps aux groupes de pression qui pourraient y être opposés d'intervenir. Le Gouvernement lui-même ne se prive pas de tels procédés. Ainsi c'est en séance publique, lors de la discussion en première lecture au projet de loi portant « diverses dispositions d'ordre social » de l'automne 1984, qu'il dépose un amendement dispensant le Crédit agricole de créer un comité d'entreprise

de groupe — formalité qui était imposée aux autres réseaux bancaires mutualistes — sous prétexte qu'il disposait déjà, contractuellement, d'un organisme quelque peu équivalent. Le plus efficace est encore de faire adopter l'amendement souhaité par la commission mixte paritaire Sénat-Assemblée nationale, donc sans débat public ; il est en effet de tradition de ne pas revenir — sauf rarissime exception — sur l'accord ainsi mis au point entre les deux Chambres. Ainsi procéda M. René Monory pour réduire encore un peu plus l'application de la loi sur les plus-values.

Depuis 1981, la possibilité de ces amendements « surprises » a été considérablement réduite. La discipline au sein du groupe socialiste impose, en effet, que tout amendement d'un de ses membres lui soit préalablement soumis. Comme les attachés parlementaires des ministres assistent aux réunions du groupe, ils peuvent saisir leur patron et ainsi obtenir que soit rendu un arbitrage véritablement politique. Or si les groupes de pression veulent avoir quelques chances d'obtenir satisfaction, c'est en passant par la majorité. La discipline de vote au sein des groupes est ainsi un frein considérable à l'action des groupes de pression. Elle ne permettrait plus que se reproduise la course aux avantages que se sont livrée un avoué et un avocat, tous deux membres du groupe gaulliste lors de la discussion du projet de loi fusionnant les deux professions dans les années soixante. L'opposition est saisie seulement pour éviter que, par purisme, elle ne s'élève contre un arrangement obtenu discrètement avec le pouvoir (6), et pour surveiller que, sous la pression de quelques ultras de la majorité, celui-ci ne soit pas mis à mal au cours de la séance publique.

Dans les combats purement idéologiques, l'affaire est bien entendu tout autre. Les groupes de pression — opposés aux choix du Gouvernement — savent qu'ils ne peuvent compter que sur l'opposition pour se faire entendre. Ainsi des nationalisations. Il ne put jamais être formellement prouvé que la poignée de députés du RPR et de l'UDF qui menèrent la bataille dans l'hémicycle reçurent un soutien des groupes nationalisables. Mais il est certain qu'ils bénéficièrent d'un appui logistique important, aux portes mêmes de la salle des séances. C'est d'ailleurs à la suite de cela que l'accès aux salons qui la jouxtent fut sévèrement réglementé. De même, lors de la loi sur la presse, les mousquetaires qui ferrailèrent contre M. Georges Fillioud assurent qu'ils ont pas reçu le soutien technique promis par

(6) Ainsi dans les débats sur l'enseignement privé, il lui fut vivement déconseillé de critiquer le début de carte scolaire que M. Savary voulait imposer aux établissements privés.

M. Hersant, mais la « couverture » que donnèrent de leur combat ses journaux était en soi un appui important.

Lors du débat sur l'école privée, en revanche, l'intervention des groupes de pression se fit au grand jour : la présidente et le secrétaire général de l'Association parlementaire pour la liberté de l'enseignement contre le président du groupe d'études sur la laïcité. Si les premiers l'emportèrent, c'est certes parce que l'opinion publique fut de leur côté, mais n'est-ce pas aussi parce que les seconds étaient persuadés de gagner, étant donné la composition de l'Assemblée ?

Car bien entendu, pour un *lobby*, le plus efficace est encore qu'un de ses membres siège sur les bancs de l'Assemblée, en position de se faire entendre, donc en appartenant à la majorité. Lorsque, pendant la discussion de la loi sur l'enseignement supérieur, le rapporteur, M. Jean-Claude Cassaing, député socialiste de la Corrèze, s'opposa à M. Jean Foyer, député RPR du Maine-et-Loire, sur le rôle respectif des professeurs titulaires de leurs chaires et des autres enseignants, nul ne pouvait oublier que le premier est maître-assistant et le second professeur d'université.

Pour autant, l'Assemblée n'a pas connu, ces dernières années, les scandales qui éclaboussèrent la fin du gaullisme et les débuts du giscardisme. Après que M. Rives-Henry eut mis au service d'une société faisant appel à l'épargne son titre de député, ce mélange de genre fut interdit par la loi organique sur les incompatibilités de fonction des titulaires de mandat parlementaire. Mais les règles de celles-ci sont facilement tournées. Ainsi a beau être interdite la présence au Parlement de dirigeants de société « dont l'activité consiste principalement dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services pour le compte ou sous le contrôle de l'Etat », M. Marcel Dassault est toujours député de l'Oise. Et quand, en 1974, le général Stelhin fut pris à partie pour avoir argué de ses fonctions de vice-président de l'Assemblée nationale dans un document critiquant un avion fabriqué par Dassault au bénéfice de ses concurrents américains — avec qui il avait quelque lien d'affaire — c'est le général de Bénouville, député de Paris, mais aussi collaborateur du groupe Dassault, qui fut l'un de ses plus sévères accusateurs.

### III. — *Les lobbies sont indispensables à la démocratie*

Le Parlement est une bulle de verre ; la vie n'y pénètre que par des miroirs déformants : les contacts que ne manque pas d'avoir le député de retour dans sa circonscription. Tout naturellement, ses

amis, son milieu social, ses relations professionnelles, ses compagnons ou camarades de parti, sont privilégiés. Comme tout un chacun, l'élu ne peut tout savoir, connaître les tenants et aboutissements de toutes les situations. Or dans la discussion d'un projet de loi, il doit débattre avec un ministre normalement parfaitement informé par son administration, dont le rôle est justement d'analyser tous les aspects, toutes les conséquences du projet présenté par le Gouvernement. Face à celui-ci, le parlementaire est en état d'infériorité. Ce n'est pas sain pour le bon fonctionnement d'institutions démocratiques.

Son expérience, son entourage, peuvent permettre à un député de remonter — au moins en partie — son handicap. Quand l'exécutif propose au législatif d'abaisser l'âge de la retraite des membres de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, l'avocat et député socialiste Raymond Forni, le maître des requêtes au Conseil d'Etat et député Alain Richard, le conseiller référendaire à la Cour des comptes et député Jean-Pierre Soisson, savent parfaitement ce qu'il en retourne. Ils peuvent ainsi se faire entendre — si ce n'est écouter — quand des impératifs politiques vont contre leur réticences. Mais pour le reste ?

Les groupes de pression vont fournir au député une ouverture sur des milieux sociaux qu'il ne fréquente guère, des informations sur des professions qu'il ne connaît pas. Par les dossiers — souvent contradictoires — qu'ils vont lui remettre, ils vont lui expliquer les dessous d'un projet de loi, ses raisons profondes, ses conséquences prévisibles. Ainsi les lobbies vont aider le parlementaire à pouvoir discuter — presque — d'égal à égal avec le ministre.

Bien souvent, ce sont eux qui vont souligner un vide juridique et faire comprendre la nécessité de le combler. Quand M. Georges Colin, élu socialiste de Reims, fait adopter une législation modernisant les conditions d'attribution de l'appellation d'origine des vins de Champagne, il est certainement le porte-parole d'un groupe de pression, mais est-ce pour cela que sa proposition de loi n'était pas indispensable ?

A eux aussi de souligner les conséquences néfastes d'une disposition d'un projet de loi. Quand ils n'ont pas su — ou pas pu — se faire entendre de l'administration, le Parlement sert de chambre d'appel. M. Pierre Joxe, pour lutter contre la prolifération des armes à feu, a obtenu que soit considérablement limitée leur publicité ; mais son projet prévoyait qu'une publication accueillant des placards publicitaires pour les armes ne pouvait recevoir en plus que de la publicité pour la chasse ou la pêche. L'administration croyait avoir ainsi préservé la situation particulière des revues spécialisées. Erreur !

il a suffi à un de leurs « amis » d'expliquer au président de la commission des lois que le *Saint-Hubert* ou *Le Chasseur français* étaient aussi remplis de publicités pour tout ce qui touche au jardinage et au bricolage, et que celles-ci étaient indispensables à leur équilibre financier. L'affaire fut réglée par un amendement contre lequel le Gouvernement ne put rien dire.

La préparation des nombreuses lois réformant le droit des affaires votées depuis 1981 permit aussi aux députés socialistes de connaître — et parfois d'apprécier — un monde qu'en général ils ignoraient. Quelle ne fut pas leur surprise de découvrir que le notariat n'était pas forcément une profession endormie derrière des dossiers poussiéreux, juste soucieuse de préserver son monopole, mais que les notaires avaient su se moderniser et étaient parfaitement au courant des difficultés juridiques des entreprises.

Les notaires, depuis longtemps, ont su être un groupe de pression particulièrement efficace. Mettant en avant leur qualité de praticiens du droit, ils savent montrer du doigt les dispositions juridiques difficilement applicables. A l'affût de tous les projets qui les concernent peu ou prou, ils les font sérieusement analyser par des membres du notariat et des consultants appartenant à son Institut d'Etudes juridiques. Arrivant avec des dossiers techniquement au point, ils sont facilement écoutés. Tout législateur soucieux de faire correctement son travail ne peut se passer de leurs remarques.

Les rapporteurs des divers projets de loi réformant le droit des faillites ont donc travaillé avec eux, comme avec les diverses organisations patronales, les chambres de commerce ou les commissaires aux comptes. Ces derniers ont su tellement faire comprendre l'intérêt de leur mission que ce sont les socialistes qui ont accru leur rôle ; tant et si bien que Marc Lauriol, qui est l'un des leurs mais aussi député RPR des Yvelines, n'eut à intervenir — sans succès d'ailleurs — que sur un seul point en séance publique.

Sans l'intervention de ces groupes de pression, les lois sur la vie des entreprises auraient certainement été moins proches de la réalité économique. La plupart des députés socialistes en ont d'ailleurs bien conscience, et les sollicitent lorsqu'ils ne se manifestent pas directement. Par l'intermédiaire des *lobbies* est ainsi, notamment, compensée — en partie — la sous-représentation de certaines professions à l'Assemblée nationale.

#### IV. — *Les limites du lobbying*

Peu à peu, sous l'impulsion des groupes de pression, et parce que l'intervention de l'Etat n'a maintenant plus guère de limites, le Parlement a tendance à devenir un arbitre entre les intérêts particuliers, cherchant à en dégager l'intérêt général, étant admis que celui-ci n'est pas la somme de ceux-là et n'est pas non plus, forcément, opposé à l'un d'eux. Cette évolution n'est probablement pas évitable, encore faut-il la maîtriser.

Avoir certains des siens sur les bancs de l'Assemblée est pour une profession un avantage incontestable. Il ne faudrait pas que celles qui sont sous-représentées — par tradition, les cadres des entreprises privées sont du nombre — soient par trop désavantagées face à celles qui sont sur-représentées en comparaison avec leur poids dans la vie économique du pays, comme, par exemple, les fonctionnaires.

Depuis 1981, l'Assemblée a su s'affranchir de la présence des agents des ministères dans son travail de contrôle de l'activité gouvernementale. Il ne faudrait pas que, maintenant, elle tombe sous la tutelle des groupes de pression dans son activité législative, alors que déjà quelques députés écoutent davantage leurs « amis » des syndicats, par exemple, que les fonctionnaires de l'Assemblée. D'autant que tous les *lobbies* ne sont pas devant elle à armes égales. Tous ceux qui, de 1958 à 1981, savaient qu'ils trouveraient porte close du côté de la majorité ont eu quelque mal à s'habituer à la nouvelle donne. Ils ont trouvé plus facilement le chemin des ministères que celui du Palais-Bourbon. Certains élus socialistes sont encore frappés par le manque de réaction des mutuelles et du mouvement coopératif, par exemple, à des projets de loi qui auraient dû les intéresser. Ce sont eux qui ont dû les solliciter.

Les milieux qui ont toujours trouvé bon accueil à l'Assemblée ont su, en revanche, s'adapter très vite au changement de majorité. On a vu ce qu'il en a été, notamment, pour les commissaires aux comptes et les notaires. Il ne faudrait surtout pas croire que leurs interventions étaient totalement désintéressées. Par la qualité de leurs apports techniques, ces professions ont su modifier leur image, créer entre elles et de nombreux députés socialistes un climat de confiance bien différent de la guerre idéologique qui semblait régner dans le passé. Le PS n'y a probablement pas gagné de voix, mais cela a sans doute joué dans « l'oubli » de projets de réforme qu'elles redoutaient.

L'influence des groupes de pression n'est pas pour rien, non plus, dans l'accentuation d'un travers habituel des législateurs : le poin-

tillisme de la loi. C'est bien souvent à leur demande que sont adoptées des précisions qui devraient être laissées soit aux décrets d'application, soit à l'appréciation de la jurisprudence. Les lois en deviennent difficilement compréhensibles, trop complexes et manquent donc, parfois, de cohérence les unes avec les autres.

Plus grave, la trop grande influence de certains *lobbies* finit par retirer au Parlement la possibilité de faire la loi comme il l'entend. A plusieurs reprises, par exemple, M. Michel Rocard a expliqué aux députés socialistes qu'il n'était pas possible de modifier ses projets car ils étaient l'aboutissement de délicates négociations avec la profession agricole et qu'il n'était donc pas question de revenir sur la transaction sur laquelle avaient fini par s'entendre le ministère et la FNSEA. Ce fut ainsi le cas pour la réforme de la mutualité agricole ou pour la loi foncière agricole.

Le *lobbying* existe donc en France, mais il ne faut pas y voir forcément un mal. Son analyse ne peut en aucun cas être exhaustive ; comme en matière d'espionnage, les opérations vraiment réussies des groupes de pression sont celles dont on ignorera toujours tout. Même si certaines de leurs interventions sont contraires à l'intérêt du pays, ce n'est pas à eux qu'il faut en vouloir. Comme l'a écrit un jour Raymond Aron (7), « les groupes de pression sont moins coupables que ceux qui leur cèdent quand ils devraient résister ».

(7) Raymond Aron, Le pouvoir économique in *Revue économique de 1958*, cité par Georges Burdeau dans son ouvrage mentionné ci-dessus.

RÉSUMÉ. — *Les groupes de pression sont présents à l'Assemblée nationale, bien que la théorie classique des institutions veuille que les élus ne puissent représenter que l'intérêt général. L'analyse des conditions de discussion de quelques projets de loi prouve que leurs interventions ne sont pas sans effet. Mais ils permettent aux députés de connaître les conditions d'existence de groupes socio-professionnels que sans cela ils ignoreraient. En fournissant aux élus de nombreuses informations les groupes de pression leur permettent d'être en position moins inégale face au ministre dans la discussion des projets de loi. Mais parfois leur trop grande influence retire toute liberté de manœuvre aux députés dans le vote de la loi.*



YVES COLMOU

## *Vade-mecum du député obstructeur*

« Le Gouvernement est maître de l'ordre du jour » c'est ainsi que se résument souvent les dispositions de l'article 48 de la Constitution qui précise que « l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui ».

La réalité du travail parlementaire est bien différente de cette lecture rapide de l'article 48. Si le Gouvernement est maître de l'ordre, il n'est pas maître du jour.

En effet, si la Constitution et le règlement de l'Assemblée nationale organisent les débats et en précisent la procédure, ils ne sont que des outils pour mieux utiliser le temps du débat mais sans fixer de limite de durée. L'incertitude sur la durée du débat s'oppose à la certitude de son résultat dès lors que la majorité se prononce en faveur du projet de loi qui lui est soumis par le Gouvernement. Alors un nouvel enjeu, celui du temps, apparaît dans la bataille parlementaire. Si l'exécutif et sa majorité possèdent la maîtrise de la décision, ils ne maîtrisent pas le temps nécessaire pour l'obtenir.

Dès lors que le terrain de l'affrontement s'est déplacé de la décision à la durée, la victoire n'est plus acquise au gouvernement ou à la majorité. L'opposition peut avoir intérêt à changer de terrain puisqu'elle ne peut l'emporter sur celui du résultat final.

La mise en œuvre d'une stratégie d'obstruction à l'encontre d'un projet de loi symbolique du combat politique, comme ce fut le cas sur le projet de loi Sécurité et Liberté en 1980, sur le projet de loi de nationalisation en 1981, sur le projet de loi sur la presse en 1982, sur le

projet de loi sur l'enseignement privé en 1983 (1), contribue à mobiliser l'opposition en illustrant sa capacité à paralyser le Gouvernement. L'obstruction c'est en effet la possibilité pour un commando de bloquer l'avance de toute une division. Quelques députés compétents, organisés et déterminés sont à même de bloquer pendant un temps indéfini sinon infini le fonctionnement de la machine parlementaire. Dès lors, c'est la capacité du Gouvernement à diriger le pays, sa capacité à traduire en actes — c'est-à-dire en lois — ses discours et ses projets qui est atteinte par l'obstruction parlementaire.

Outre cet intérêt collectif pour l'opposition, une telle offensive assure également la promotion de quelques députés. Quand le théâtre parlementaire change de répertoire, il attire l'attention de la presse. Surtout si le nouveau scénario repose sur un suspense : combien de temps vont-ils tenir ? Car une bataille d'obstruction est généralement l'œuvre d'une équipe restreinte, de quelques mousquetaires maniant avec plus d'agilité que la majorité les fleurets du droit et les dagues de la procédure. Une offensive d'obstruction, c'est aussi une offensive de promotion. Quand la bataille aura pris fin, on retiendra le nom de ses protagonistes, de ceux qui auront, même momentanément, organisé la résistance au fait majoritaire qui domine l'Assemblée nationale.

Le succès d'une telle bataille suppose une organisation collective, une utilisation de tous les moyens constitutionnels et réglementaires, une parfaite maîtrise des débats de séance.

L'organisation de l'obstruction doit reposer sur des parlementaires compétents, aidés de collaborateurs productifs, tous se sentant portés par une partie au moins de l'opinion publique. N'obstrue pas qui veut. Si l'obstruction consiste notamment à multiplier les prises de parole, encore faut-il savoir de quoi l'on parle. Si vous voulez faire obstacle à un projet de loi, étudiez-le d'abord très bien. Les perturbateurs de séance patentés ne seront pas nécessairement les obstruteurs les plus efficaces et les plus combatifs. Ces derniers comptent le plus souvent parmi les plus assidus du travail législatif.

Pour constituer l'équipe qui mènera la bataille on prendra donc soin de sélectionner les meilleurs professionnels, ceux dont les connaissances juridiques ou techniques assurent une capacité de relance du débat et permettent de prendre en défaut l'adversaire. Comme pour le travail législatif habituel, les avocats ou les hauts fonctionnaires

(1) Tous les exemples utilisés dans cet article sont tirés de ces débats. On s'y reportera en cas de besoin. L'auteur n'ayant pas jugé utile de multiplier ici les références.

sont les mieux placés. Mais pour mener cette bataille, il faut, c'est la moindre des choses, ne pas compter son temps. Aussi les députés cumulant leur mandat parlementaire avec des responsabilités de gestion locale dans leur commune, leur département ou leur région, ne peuvent-ils constituer l'avant-garde avec sécurité. Enfin pour fatiguer les autres, il est indispensable de pouvoir compter sur une grande résistance physique et nerveuse. Ceux qui n'ont pas une capacité de récupération suffisante s'épuiseront à l'usage. Les spécialistes doivent aussi être des coureurs de fond. Bien entendu le travail d'obstruction ne peut reposer exclusivement sur ceux qui sont en première ligne.

La mise au point de plusieurs centaines d'amendements, dont chacun doit être accompagné d'un exposé des motifs, est difficilement compatible avec l'emploi du temps d'un député, quelle que soit son efficacité. On organisera donc une mobilisation plus large que pour un projet de loi ordinaire. Outre les assistants dont chaque député dispose et ceux de son groupe, on pourra mettre à contribution des juristes extérieurs à l'Assemblée nationale, qu'il s'agisse de magistrats, d'avocats ou de fonctionnaires. Un maître des requêtes au Conseil d'Etat est d'un renfort appréciable, il peut trouver là un emploi de contre-secrétariat général du Gouvernement chargé d'animer les équipes qui en permanence doivent « alimenter » les députés en séance. On n'oubliera pas de « tenir » une des photocopieuses de l'Assemblée pour assurer la reproduction de ces documents et d'avoir parmi ses collaborateurs un détenteur d'un badge permettant l'accès à l'hémicycle, ce qui évite aux députés eux-mêmes d'avoir à faire le va-et-vient avec les équipes de producteurs.

L'obstruction c'est d'abord l'utilisation de tous les moyens constitutionnels et réglementaires pour retarder le débat. Ces moyens sont nombreux. L'offensive commence dès le débat en commission. Première arme de la panoplie : la multiplication des amendements. Il suffit d'un peu d'imagination et de beaucoup de travail. On pensera à déposer sous forme d'amendements l'ensemble des propositions de son groupe sur le sujet du projet de loi visé. En temps normal les amendements sont présentés dactylographiés. Mais rien ne l'oblige. On veillera donc à les remettre sous forme manuscrite. Ainsi la commission verra son temps d'examen s'allonger du délai nécessaire à cette frappe. Dès le débat en commission on soulèvera l'exception d'irrecevabilité et la question préalable. On utilisera bien sûr les possibilités de demander une suspension de séance. Lors des votes, on pourra demander un scrutin public. En commission, il n'y a pas d'appareil électronique et il faut procéder à l'appel des participants. Ce vote est de droit lorsqu'il est demandé par un dixième au moins des membres d'une com-

mission (art. 44.4 du règlement). Enfin on demandera la vérification du quorum en commission. En effet, l'article 44 du règlement précise que : « Dans tous les cas le quorum est nécessaire à la validité des votes si le tiers des membres présents le demande. Lorsqu'un vote ne peut avoir lieu faute de quorum, il a lieu valablement, quel que soit le nombre des membres présents, dans la séance suivante, laquelle ne peut être tenue moins de trois heures après. » Quand on sait que les articles 88 et 91.9 du règlement précisent que les amendements, sauf exception, doivent tous être examinés par la commission, on voit le poids de cette arme. Pourtant, on veillera à ne pas « brûler toutes ses cartouches » lors du débat en commission. En effet, à la différence des débats en séance publique, ceux des commissions ne sont pas organisés avec la même précision. Le poids du nombre joue plus efficacement qu'en séance à l'encontre de l'opposition. Le Gouvernement n'est pas présent et surtout la commission peut multiplier ses réunions dont le nombre, la durée, le rythme sont laissés à la discrétion du président, du bureau et des membres. La commission doit être un galop d'essai destiné à montrer sa détermination mais c'est en séance publique que l'on peut vraiment jouer sur toute la gamme des moyens d'obstruction.

Le débat en séance commencera par deux motions de procédure : exception d'irrecevabilité, question préalable. Elles sont d'un usage fréquent. Peuvent prendre part à la discussion l'auteur de cette motion, un orateur contre, le Gouvernement et la commission. Mais le temps de parole est illimité. Qui plus est les représentants du Gouvernement et la majorité ne peuvent répondre trop brièvement sur la première car cette motion anticipe sur la saisine du Conseil constitutionnel et le débat en séance sur cette motion sera l'une des références de ce dernier pour prendre sa décision. La question préalable est discutée juste après l'exception d'irrecevabilité. L'adoption de la question préalable « signifie qu'il n'y a pas lieu à délibérer » (art. 91 du règlement). C'est une motion de rejet de l'ensemble du texte. Si cette question préalable est repoussée, l'Assemblée passe à la discussion générale. Ici il n'y a pas beaucoup de marge pour allonger, il y a un temps fixé pour le débat. Enfin, vient l'examen de la motion de renvoi en commission, son usage est très peu fréquent, elle a pour but comme son nom l'indique de renvoyer le projet devant la commission pour un nouvel examen et un nouveau rapport. Cette motion est discutée dans les mêmes conditions que les précédentes. On justifiera bien sûr son dépôt par le manque de temps dont a disposé la commission pour procéder avec le sérieux qui convient à un tel projet à l'examen de tous les amendements.

Enfin vient le moment de la discussion des articles et là on va pouvoir réellement prendre le débat en mains. On commencera par multiplier les inscrits sur chaque article. En effet, avant l'examen des amendements, une discussion s'engage sur chaque article. Les orateurs inscrits sont tenus de limiter à cinq minutes leur intervention (art. 95.2). En revanche, il n'existe pas de limite au nombre d'inscrits sur un article. On veillera donc à inscrire plusieurs orateurs de son groupe sur chaque article. Les meilleurs arrivent à douze ou treize inscrits. Le président a la faculté, dont il n'use pas souvent, de clore la discussion sur l'article dès lors que deux opinions contraires se sont exprimées (art. 57.1), mais s'il utilise cette possibilité on pourra toujours créer un incident de séance pour répondre à ce qui constituerait « une véritable atteinte à la liberté des débats ».

Après le débat sur les articles, vient la discussion des amendements. C'est le moyen de base de l'obstruction. En effet, il n'existe aucune limite de nombre au dépôt des amendements. Cette liberté est garantie par l'article 44 de la Constitution. Chaque amendement déposé sera examiné par la commission, imprimé et distribué par les services de l'Assemblée, il sera soutenu par son auteur, éventuellement combattu par un contradicteur, le Gouvernement et la commission devront donner leur avis sur son adoption et un orateur pourra répondre au gouvernement et à la commission. Tout ceci prend du temps. Les services de l'Assemblée estiment que le rythme de travail moyen permet d'examiner quinze amendements à l'heure. Evidemment on veillera à ce que ce rythme ne soit pas tenu lorsqu'on organise une bataille d'obstruction.

On déposera des amendements de suppression des articles puis des amendements de repli qui réduisent la portée des dispositions du projet. On réintroduira toutes ses propositions sous forme d'amendements. On déposera des amendements redondants ou répétitifs. On peut même déposer des amendements de dérision destinés à provoquer des incidents de séance. On peut aussi déposer des amendements identiques sous des auteurs différents. Même s'ils sont soumis à une discussion commune, chaque auteur peut intervenir et rallonger encore le temps du débat. Bien sûr en séance comme en commission rien n'oblige à déposer ces amendements en les ayant tapés à la machine. C'est alors aux services de l'Assemblée de prendre le temps de le faire. De la même façon, on prendra soin de ne déposer ses amendements qu'au dernier moment. Le règlement de l'Assemblée prévoit deux délais limites pour le dépôt des amendements. Soit après quatre jours de séance suivant la distribution du rapport (art. 99.1), soit, dans les cas où le rapport n'est pas alors en distribution, jusqu'au moment où

l'Assemblée passe à la discussion des articles (art. 99.3). Il est donc possible de les déposer, et en masse, juste avant d'examiner les articles. Ce dépôt va provoquer une suspension de séance pour permettre aux services de les imprimer et de les distribuer et à la commission d'examiner au moins les amendements qui portent sur les premiers articles à venir en discussion. De plus, le dépôt de plusieurs centaines d'amendements au dernier moment va permettre de désorganiser les prévisions de programme des séances établies par la Conférence des présidents de l'Assemblée. C'est tout le « plan de charge » de l'Assemblée qui se trouve remis en cause.

On n'oubliera pas, après le dépôt des amendements, les possibilités offertes par les sous-amendements. En effet, aucun délai n'est imposé au dépôt des sous-amendements. Ils peuvent être déposés tout au long de la discussion (art. 99.9). Ils doivent simplement respecter le sens de l'amendement (art. 98.4) et rester dans le cadre du projet (art. 98.5).

Au cours de la discussion de chaque amendement on pourra encore utiliser les possibilités ouvertes par l'article 56.3 du règlement qui précise que « le président peut autoriser un orateur à répondre au Gouvernement ou à la commission ». La coutume de l'Assemblée est même de laisser un orateur répondre à la commission et un au Gouvernement. On pourra donc arriver à faire durer la discussion en interrogeant le Gouvernement ou la commission dans une première intervention. Si l'un ou l'autre répond cela justifie une deuxième intervention. Avec un ministre ou un rapporteur un peu prolixe, on peut arriver ainsi à d'excellents résultats.

Bien entendu, au cours de ces débats, on utilisera tous les incidents et interruptions de séances dont on pourra avoir besoin pour gagner du temps. Le premier consiste tout simplement à dépasser le temps qui vous est imparti. Dans la discussion des articles, les interventions en séance, sauf celles du Gouvernement, ne peuvent excéder cinq minutes (art. 95.2). En cas de dépassement, le président invite l'orateur à conclure et peut lui retirer la parole (art. 54.5 et 6). Mais une telle procédure n'est pas mécanique. Un orateur qui dépasse son temps en est averti à plusieurs reprises et il faut vraiment un dépassement considérable pour que le président retire la parole. Deuxième incident possible, l'interruption. Elle se fait avec l'autorisation de l'orateur afin de faire immédiatement une mise au point sur un fait ou un argument précis. Elle ne doit pas dépasser cinq minutes qui sont évidemment décomptées du temps de l'orateur (art. 54.1). Bien entendu on pourra se faire interrompre par un orateur de son propre groupe. C'est un peu grossier mais l'incident qui sera inévitablement provoqué permettra encore de gagner du temps. Troisième interrup-

tion du débat : les rappels au règlement. Ces derniers offrent un grand avantage, ils ont priorité sur la discussion principale, « ils en suspendent la discussion » (art. 58.1). Théoriquement, il s'agit d'une demande ou d'une observation ayant trait au déroulement de la séance mais on pourra toujours employer cette procédure pour s'exprimer sur un fait d'actualité, un article de presse ou une déclaration sans rapport avec l'objet du débat. Bien sûr le président peut alors vous retirer la parole mais vous réagirez en protestant et on gagnera encore quelques minutes. Dernière arme de séance prévue par le règlement : les suspensions de séance. L'article 58.3 prévoit qu'elles « sont soumises à la décision de l'Assemblée sauf quand elles sont formulées par le Gouvernement, par le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond ou, personnellement et pour une réunion de groupe, par le président d'un groupe ou son délégué dont il a préalablement notifié le nom au président ». On veillera donc à avoir une délégation de son président de groupe en permanence afin de pouvoir utiliser cette arme à sa guise. Ainsi quand la majorité a tendance à s'énerver du fait de vos manœuvres d'obstruction, c'est le moment de suspendre pour réunir votre groupe afin de bien reprendre le débat en mains. On pourra aussi suspendre après des prises de position du Gouvernement afin de les examiner avec le temps qui convient.

Le débat sur chaque amendement terminé, il faut passer au vote. Mais là non plus on n'est pas obligé de procéder simplement. On pourra d'abord multiplier les demandes de scrutin public. L'article 65 du règlement précise notamment que le vote par scrutin public est de droit « sur demande écrite émanant personnellement soit du président d'un groupe, soit de son délégué dont il a préalablement notifié le nom au président ». Depuis l'installation d'un appareil électronique prévu à cet effet, tous les députés ont à leur banc une clef de fonctionnement et différents boutons leur permettant de signifier leur vote : « pour », « contre », « abstention ». Dans la pratique, lorsqu'un scrutin public est demandé, il doit être annoncé par une sonnerie particulière dans le Palais-Bourbon, la séance est suspendue pendant près de cinq minutes pour, théoriquement, permettre aux députés de venir en séance, puis ils parcourent les travées de leur groupe pour manipuler la clef et l'un des boutons de chacun de leurs collègues. Trois ou quatre députés votent ainsi pour plusieurs dizaines de leurs collègues. Bien entendu, tout cela prend du temps et peut être renouvelé sur chaque vote.

Enfin, il existe une arme absolue, c'est la vérification du quorum. En effet, l'article 61 du règlement prévoit que : « Les votes émis par

l'Assemblée sont valables, quel que soit le nombre des présents, si, avant leur ouverture, le bureau n'a pas été appelé, sur la demande personnelle du président d'un groupe, à vérifier le quorum en constatant la présence, dans l'enceinte du Palais, de la majorité absolue du nombre des députés... Lorsqu'un vote ne peut avoir lieu faute de quorum, la séance est levée après l'annonce par le président du report du scrutin à l'ordre du jour de la séance suivante, laquelle ne peut être tenue moins d'une heure après... » La vérification du quorum nécessite d'avoir son président de groupe présent en séance, mais on en a vu arriver vers trois heures du matin, venus tout exprès. Cette procédure ouvre d'abord un premier délai, celui durant lequel on vérifie la présence des députés à l'intérieur du Palais-Bourbon, pas seulement l'hémicycle mais aussi dans les bureaux du 101 rue de l'Université. Ce délai de vérification est désormais limité à une demi-heure. A l'issue de ce délai lorsqu'on constate, c'est le cas le plus fréquent, que le quorum n'est pas atteint, la séance est suspendue et ne peut reprendre qu'après une heure. L'usage de cette arme très efficace n'est pas limité. Chaque vote peut en être l'occasion. On peut donc aussi recourir à la menace de son utilisation.

A l'issue du vote d'un projet de loi, malgré votre offensive d'obstruction, vous pourrez encore utiliser plusieurs ressources. D'abord ce projet reviendra du Sénat pour une deuxième ou une dernière lecture. Rien alors ne vous empêche de recommencer à utiliser tous les moyens que l'on a vus pour la première lecture. Vous pourrez également utiliser les ressources de l'obstruction sur des textes qui viennent juste avant celui que vous visez afin de prendre de « l'avance sur le retard ». On n'oubliera pas non plus les possibilités qu'offrent les motions de censure. En effet, la Constitution prévoit qu'une motion de censure ne peut être débattue dans les quarante-huit heures qui suivent son dépôt et le règlement (art. 154.1) précise que le débat « doit avoir lieu au plus tard le troisième jour de séance suivant l'expiration du délai constitutionnel ». Le jeu de ces délais, combiné avec une fin de session, l'approche d'une élection ou du délai constitutionnel pour l'examen du budget peut contrarier sérieusement le programme de l'Assemblée et conduire le Gouvernement à reporter l'examen de certains projets. Enfin, la saisine du Conseil constitutionnel vous permettra encore de gagner un mois, ou huit jours seulement en cas d'urgence.

Mais au-delà des moyens juridiques du retardement que l'on vient d'examiner, vous trouverez beaucoup de possibilités de retarder le débat au cours de la discussion. En la matière, vous devez vous conformer à une première règle. Ce n'est pas vous qui faites retarder

la discussion, c'est le Gouvernement qui a mal préparé son projet. Renvoyez toujours la charge de la preuve. Pour cela vous disposez de plusieurs recettes. Veillez d'abord à l'information la plus complète des membres de l'Assemblée. Il y a toujours un ministre dont on doit absolument avoir l'avis sur le projet en question. En particulier les ministres chargé du plan, des affaires européennes ou des relations extérieures et des DOM-TOM, afin de voir comment le projet de loi s'inscrit dans la politique communautaire, la planification ou les statuts particuliers des DOM ou des TOM. Leur refus de venir s'expliquer devant la représentation nationale mérite d'être dénoncé. Leur présence justifie des développements supplémentaires. De même le Gouvernement doit diffuser tous les travaux préparatoires au projet visé. N'oubliez pas de les lui demander.

Au cours de la discussion vous relancerez toujours le Gouvernement afin qu'il précise les vraies raisons du dépôt de ce projet. Insistez toujours, vous savez qu'elles sont inavouables et si le Gouvernement ne répond pas, revenez à la charge en permanence, il doit préciser ses intentions.

Comme vous maîtrisez parfaitement votre sujet, vous pouvez faire mieux. Posez des cas pratiques, surtout aux députés de la majorité qui n'y sont pas préparés. Vous pourrez dénoncer leur silence ou leur faiblesse. Enfin n'hésitez pas à utiliser la provocation, il faut un tel sang-froid pour ne pas y répondre que vous arriverez toujours à faire perdre son calme à l'un ou à l'autre ; tant que la discussion continue vous pourrez en garder la maîtrise.

Le Gouvernement, en effet, ne dispose pas de riposte graduée. Le « vote bloqué » ne fait gagner que le temps des scrutins. La discussion de tous les amendements a lieu de façon normale. Le Gouvernement n'a qu'un moyen efficace de parer à l'obstruction, c'est l'engagement de responsabilité sur son projet, c'est l'article 49.3 de la Constitution. Mais ce n'est plus l'accélération du travail législatif, c'est sa suppression. Il ne vous restera plus alors qu'à vous offusquer bruyamment de cette inadmissible atteinte aux droits du Parlement.

**RÉSUMÉ.** — *L'obstruction vise à modifier l'enjeu de la bataille parlementaire en substituant la durée du débat au résultat de celui-ci. Le succès de ce combat suppose une organisation collective, des parlementaires compétents et déterminés, une utilisation de tous les moyens constitutionnels et réglementaires et une parfaite maîtrise des débats en séance. Le gouvernement ne dispose pas de riposte graduée pour s'y opposer, il ne peut que supprimer le débat, pas l'accélérer.*



# Sondage :

## les Français et l'Assemblée nationale\*

Enquête réalisée par la SOFRES du 19 au 25 avril 1985 pour la délégation de l'Assemblée nationale à l'information et rendue publique le 14 mai 1985 lors de l'émission télévisée « Expression directe » (1).

### 1. L'importance du député

*Parmi les élus suivants, quels sont, selon vous, les deux plus importants ?*

LE DÉPUTÉ ..... 54 %  
LE MAIRE ..... 51 -

« Important » et non « utile », cette annonce permet au député de ravir la première place au maire.

La hiérarchie des élus ne varie guère selon la préférence partisane des personnes interrogées ; le député arrive toujours en tête : PC 56 %, PS 61 %, UDF 54 %, RPR 58 %.

Les femmes accordent plus d'importance que les hommes au parlementaire européen (21 % contre 14 %).

Le maire est jugé plus important que le député par les 65 ans et plus (56 % contre 43 % pour le député) et les inactifs et retraités (52 % contre 47 %). Les ouvriers placent ces deux types d'élus à égalité (50 %).

LE CONSEILLER GÉNÉRAL.. 23 -

L'importance accordée au député est marquée chez les cadres supérieurs (75 %), mais aussi chez les agriculteurs (60 %) au détriment du sénateur (10 %).

LE PARLEMENTAIRE  
EUROPÉEN ..... 18 %

Les sans-opinion varient fort peu et restent très faibles (de 2 à 8 %).

LE SÉNATEUR ..... 18 -

Le conseiller général obtient le moins de réponse chez les 18 à 24 ans (14 %) et chez les cadres supérieurs (16 %).

LE CONSEILLER RÉGIONAL 16 -

SANS OPINION ..... 6 -

\* Les résultats sont ici présentés et commentés par Olivier Duhamel.

(1) Echantillon national de 1 000 personnes représentatif de l'ensemble de la population française âgée de 18 ans et plus, méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de famille) et stratification par région et catégorie d'agglomération. Il s'agit du premier sondage commandé par l'Assemblée nationale.

## 2. Le rôle du député

*En dehors de toute considération politique, pensez-vous qu'un député doit s'occuper en priorité des problèmes locaux ou des problèmes nationaux ?*

— S'occuper des problèmes locaux .....	58 %
— S'occuper des problèmes nationaux .....	36 -
— Sans opinion.....	6 -

La structure des réponses est la même dans tous les groupes à l'unique mais spectaculaire exception des cadres supérieurs qui privilégient les problèmes nationaux (60 % contre 38 %).

Les réponses varient peu selon la préférence partisane : s'occuper des problèmes locaux : PC 49 %, PS 58 %, UDF 55 %, RPR 64 %, des problèmes nationaux : PC 40 %, PS 38 %, UDF 37 %, RPR 33 %.

## 3. Le cumul des mandats

*Actuellement, on peut être à la fois maire, conseiller général, conseiller régional et député. Pensez-vous que*

— c'est plutôt une bonne chose : cela permet de défendre ses électeurs à tous les niveaux.....	17 %
— c'est plutôt une mauvaise chose : il vaudrait mieux limiter la possibilité de cumuler plusieurs mandats .....	76 -
Sans opinion.....	7 -

Le rejet du cumul est impressionnant. La réponse d'hostilité recueille 66 % des réponses des agriculteurs, plus de 70 % dans tous les autres groupes.

Le phénomène est d'autant plus impressionnant que le libellé de la question donne un argument positif contre le cumul (rien moins que la défense des électeurs), tandis que la réponse critique est accompagnée d'un pléonasse plus que d'un véritable argument.

On pourra objecter qu'en pratique les électeurs ratifient par leurs votes la pratique du cumul. Mais la contradiction pourrait bien n'être qu'apparente entre un corps électoral faisant preuve de réalisme efficace dans un système cumulard et une opinion publique opposée à la perpétuation dudit système.

A considérer les trois premières séries de réponses ensemble, on voit se dessiner une image assez spécifique du député, élu pour défendre sa circonscription, mais distinct des autres élus locaux par l'importance de ses fonctions, élu local et national, à l'articulation entre son département et la France.

4. La connaissance du député

Savez-vous qui est actuellement votre député ?

	Oui	Non	
Ensemble .....	62 %	38 %	
Hommes .....	72 %	28 %	Les députés sont des hommes, connus des hommes.
Femmes .....	53 -	47 -	
18-24 ans .....	45 -	55 -	La connaissance du député est strictement ordonnée en fonction de l'âge. Une majorité des plus jeunes électeurs ignore qui est député, peut-être faute d'avoir été en âge de voter en 1981. Au-delà de 35 ans, plus de deux Français sur trois connaissent leur député.
25-34 ans .....	52 -	48 -	
35-49 ans .....	67 -	33 -	
50-64 ans .....	72 -	28 -	
65 ans et plus ....	73 -	27 -	
PC .....	75 -	25 -	La préférence partisane ne discrimine pas les réponses. Qu'importe que l'on se dise de gauche ou de droite (lorsque l'on préfère un parti, on connaît son député). Apolitique, on ignore qui il est.
PS.....	62 -	38 -	
UDF .....	75 -	25 -	
RPR .....	65 -	35 -	
Agriculteurs .....	77 -	23 -	Les réponses selon la profession du chef de famille ainsi que celles selon la catégorie d'agglomération permettent de préciser que le député est connu en milieu rural, inconnu des classes moyennes urbanisées.
Cadres supérieurs .	74 -	26 -	
Inactifs .....	71 -	29 -	
Petits commerçants	58 -	42 -	
Cadres moyens ....	54 -	46 -	
Ouvriers .....	54 -	46 -	
Moins de 2 000 h. .	70 -	30 -	Seuls les cadres supérieurs (1) permettent au député de n'être pas totalement inconnu dans les métropoles.
2 000/20 000 h. ....	61 -	39 -	
20 000/100 000 ....	69 -	31 -	
> 100 000 h. ....	53 -	47 -	
Agglom. parisienne.	62 -	38 -	

(1) Chef de famille cadre supérieur, profession libérale, industriel ou gros commerçant. Par simplification, on écrit ici « les cadres supérieurs ».

### 5. Le contact avec le député

*Vous est-il déjà arrivé d'avoir un contact avec un député ?*

Oui .....	30 %
— Par courrier .....	6 %
— Lors d'une rencontre par hasard .....	9 -
— Par téléphone.....	2 -
— Lors d'une rencontre personnelle .....	11 -
— A sa permanence .....	5 -
— Autres réponses .....	5 -
Non, jamais .....	69 %
Ne se souvient plus .....	1 %

Un Français sur quatre dit avoir physiquement rencontré un député, soit plus de 9 millions de Français adultes.

En janvier 1978, 15 % seulement disaient l'avoir rencontré personnellement, et 76 % ne l'avoir jamais rencontré ou lui avoir jamais écrit.

En avril 1985, les 18-24 ans n'ont pratiquement jamais eu de contact avec un député (85 %), les femmes guère davantage (Non, jamais 77 %). Les communistes disent plus souvent avoir eu un contact avec un député (48 %).

### 6. Les demandes

*Sur quel genre de problème envisageriez-vous de vous adresser à votre député ?*

— Un problème d'emploi, pour moi-même ou pour un proche .....	32 %
— Faire connaître votre position sur une question politique ou un problème d'intérêt général.....	24 -
— Une difficulté avec l'administration ou la Sécurité sociale.....	23 -
— L'obtention d'un logement	9 -
— La recherche d'un prêt..	5 -
— Une affectation pour le service militaire .....	3 -
Sans opinion .....	24 -

Malgré le nombre de réponses proposées, les sans-opinion s'élèvent à 24 %. Cela ne tient pas seulement au fait que moins d'un tiers des Français ont eu un contact avec leur député puisque même parmi ces derniers, 12 % n'expriment pas d'opinion.

Le recours au député est d'abord envisagé pour trouver un emploi, surtout parmi les 18-24 ans (43 %).

Le député est cependant aussi un interlocuteur politique pour le citoyen, particulièrement pour les communistes (« faire connaître votre position »... PC 32 %, PS 26 %, UDF et RPR 25 %) ; et, plus encore, pour les cadres supérieurs (48 %).

**7. Les fonctions du député à l'Assemblée**

*Parmi les activités suivantes d'un député, quelle est celle qui vous paraît la plus importante ?*

- 1) Travailler à la préparation des lois ..... 32 %
- 2) Prendre position sur les grands problèmes nationaux ..... 26 -
- 3) Contrôler l'action du gouvernement ..... 33 -
- Sans opinion ..... 9 -

Législateur, représentant et contrôleur du gouvernement, les Français admettent ces trois fonctions du parlementaire et n'en privilégient nettement aucune.

Par rapport à l'enquête Sud/Ouest/SOFRES de janvier 1978 les réponses ne varient guère : (1) = 34 %, (2) = 26 % ; (3) = 29 %.

Le contrôle du Gouvernement est privilégié par les 18-24 ans (42 %) et par les opposants (RPR et UDF : 38 %, PS 26 %, PC 30 %).

**8. Les lieux du travail parlementaire**

*Qu'est-ce qui est le plus important, selon vous, dans le travail d'un député à l'Assemblée nationale ?*

- Participer aux travaux des Commissions qui préparent l'examen des textes de loi ..... 61 %
- Participer aux débats en séance publique ..... 24 -
- Sans opinion ..... 15 -

Le travail en commission est plébiscité. Dans tous les groupes interrogés, il l'emporte nettement, sans grande distinction selon l'âge ou la préférence partisane.

84 % des cadres supérieurs privilégient le travail en commission, mais seulement 46 % des ouvriers (contre 33 % pour les débats en séance).

**9. Le rôle de l'Assemblée**

*Dans l'ensemble, diriez-vous que l'Assemblée nationale joue un rôle ?*

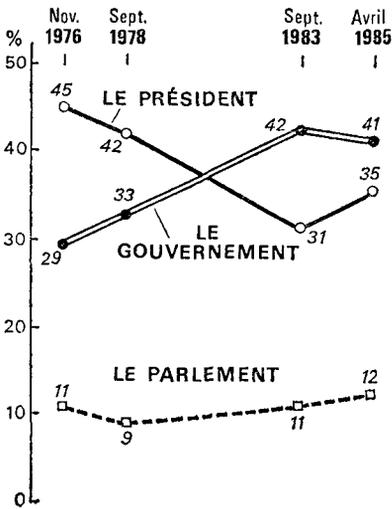
	Nov. 1976	Avril 1985
Très utile ..	28 %	28 %
Assez utile..	48 -	52 -
Peu utile ...	3 -	11 -
Ou pas utile du tout ..		2 -
Sans opinion	21 -	7 -

Question classique pour mesurer l'attachement global à l'institution parlementaire et à son utilité.

Le consensus est évident, tous les groupes reconnaissant l'utilité de l'Assemblée (très utile plus assez utile) à plus de 70 %. Notons, pour le piquant du détail, que les RPR sont les plus parlementaristes (85 %), suivis de près par les socialistes (83 %), l'UDF et le PC ne se distinguant cependant guère (79 %).

## 10. Qui gouverne ?

*Estimez-vous qu'à l'heure actuelle en France, c'est plutôt le Parlement, plutôt le Président de la République ou plutôt le Gouvernement qui fixe les grandes orientations de la politique ?*



L'arrivée de la gauche au pouvoir n'a entraîné, aux yeux de l'opinion, aucune parlementarisation de la pratique institutionnelle.

La véritable inflexion constitutionnelle tient dans l'impression d'un glissement de pouvoir du Président vers le Gouvernement, écho probable des apparences que les Présidents successifs ont voulu donner, M. Giscard d'Estaing se présentant ouvertement comme le véritable chef du Gouvernement dont il fixait le calendrier de travail et auquel il donnait des directives, tandis que M. Mitterrand aime à rappeler les compétences propres du Gouvernement et ne lui fixe pas d'objectifs publics même s'il assume parfois telle ou telle décision.

L'absence de suprématie du Parlement est également admise dans toutes les catégories de Français qui ne se séparent que dans l'appréciation des rôles respectifs du Président et du Gouvernement. Ainsi les hommes, les personnes de plus de 50 ans et les opposants reconnaissent-ils la domination présidentielle, tandis que les femmes, les jeunes et la gauche voient plutôt celle du Gouvernement <sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> Plutôt le Gouvernement pour 47 % des 18-24 ans (contre 24 % pour le Président), 50 % des 25-34 ans (27 % pour le Président). Président et Gouvernement à jeu égal chez les 35-49 ans (41 %) ; plutôt le Président pour 41 % des 50-64 ans (contre 36 % pour le Gouvernement) et 43 % des 65 ans et plus (contre 30 % pour le Gouvernement). Le Gouvernement décide aux yeux des socialistes (52 % contre 31 % le Président) et dans une moindre mesure des communistes (40 % contre 35 %). Le Président décide selon les sympathisants de l'UDF (42 % contre 31 %) et selon ceux du RPR (41 % contre 38 %).

### 11. Le rôle de l'Assemblée dans l'avenir

*Dans les prochaines années, croyez-vous que l'Assemblée nationale va jouer un rôle plus important, moins important ou le même rôle qu'à l'heure actuelle ?*

— Un rôle plus important	28 %
— Un rôle moins important	5 -
— Le même rôle .....	48 -
Sans opinion .....	19 -

La perspective d'une alternance parlementaire en 1986 conduit, certes, 28 % des Français à croire que le rôle de l'Assemblée va s'accroître, mais ce chiffre est modeste et ne varie d'ailleurs que discrètement selon la préférence partisane (PC 19 %, PS 23 %, UDF 37 %, RPR 31 %).

Quant aux autres ventilations des réponses, elles n'indiquent aucune différence notable.

### 12. Droits de l'opposition ou leadership majoritaire ?

*Pour l'avenir, qu'est-ce qui vous paraît le plus souhaitable ?*

1) <i>Accroître les droits de l'opposition à l'Assemblée nationale : examen de ses propositions de loi, création de commissions d'enquête, choix du sujet de certaines séances .....</i>	36 %
2) <i>Tout en respectant les droits de l'opposition, laisser à la majorité en place la direction du travail parlementaire .....</i>	41 -
Sans opinion .....	23 -

Etonnante acceptation des contraintes majoritaires, dans une période où pourtant la majorité en place est impopulaire.

Les réponses sont bien entendu fonction de la préférence pour la majorité ou pour l'opposition :

1) : PC 35 %, PS 29 %, UDF 51 %, RPR 48 % ;
2) : PC 40 %, PS 52 %, UDF 31 %, RPR 35 %.

Dans les autres groupes, les réponses sont plus équilibrées, sauf chez les cadres supérieurs, majoritaires à 50 % (contre 40 %). 29 % des femmes n'expriment pas d'opinion.

### 13. La vivacité des débats

*A propos des débats à l'Assemblée nationale que l'on voit à la télévision, pensez-vous*

— <i>qu'ils donnent une mauvaise image du travail parlementaire .....</i>	35 %
---	------

Le vrai travail se fait en commission (*supra*, 8), on peut donc s'étriper en séance.

Tous s'accordent sur ce point (PC 54 %, PS 52 %, UDF 52 %, RPR 59 %), les partis périphériques

- ou qu'il est normal que dans une démocratie, la majorité et l'opposition puissent échanger des propos même vifs ..... 50 %  
 Sans opinion..... 15 -

étant à peine plus partisans de débats vifs que les partis centraux.

Seuls les agriculteurs estiment en majorité que cette virulence donne une mauvaise image du Parlement (46 % contre 41 %).

#### 14. Les téléspectateurs des questions au Gouvernement

*Vous savez que le mercredi après-midi, le Parlement pose des questions au Gouvernement. Ces séances sont retransmises en direct sur FR3. Vous est-il arrivé de regarder les émissions ?*

- Régulièrement ..... 3 %  
 — De temps à autre ..... 21 -  
 — Une fois sur deux..... 15 -  
 — Jamais ..... 60 -  
 Sans réponse ..... 1 -

Chaque retransmission doit être suivie par deux ou trois millions de téléspectateurs. Mais à en croire les réponses, ils sont plus de 14 millions à avoir regardé au moins une fois ou deux les questions au Gouvernement.

Les communistes semblent les plus présents devant le petit écran (jamais : 48 %) et les RPR les plus absents (jamais : 60 %) — sans compter ceux qui n'expriment aucune préférence partisane, plus rétifs encore.

#### 15. La qualité de l'information sur l'Assemblée

*En ce qui concerne l'Assemblée nationale, estimez-vous être*

- |                           | Nov.<br>1969 | Avril<br>1985 |
|---------------------------|--------------|---------------|
| — Très bien informé.....  | 16 %         | 2 %           |
| — Assez bien informé....  | 44 -         | 31 -          |
| — Assez mal informé.....  | 25 -         | 41 -          |
| — Ou très mal informé.... | 15 -         | 18 -          |
| Sans opinion              |              | 8 -           |

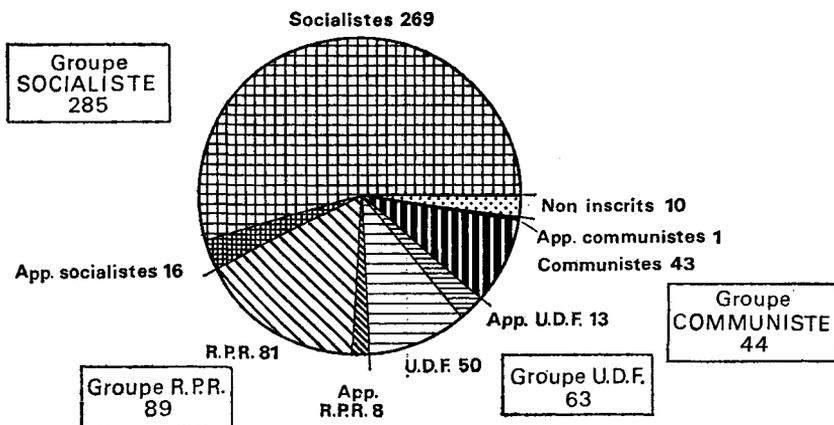
60 % des Français s'estimaient bien informés sur l'Assemblée nationale en 1969. 59 % s'estiment mal informés en avril 1985. Mais les contextes d'enquête diffèrent fortement et contribuent certainement à cette inversion : en 1969 il s'agissait de mesurer les sentiments des Français à l'égard de multiples institutions. Par comparaison avec le Conseil économique et social, voire « le conseil démocratique » (*sic*), on comprend qu'ils se soient alors estimés informés de l'Assemblée.

Cela dit, alors qu'en quinze années les retransmissions télévisées se sont multipliées depuis l'Assemblée nationale, alors que l'image du député paraît très positive et l'attachement à l'Assemblée incontestable, le sentiment d'une mauvaise information s'est considérablement accru. Les pessimistes y verront la faiblesse de l'Assemblée et les optimistes la force des attentes dont elle est l'objet.

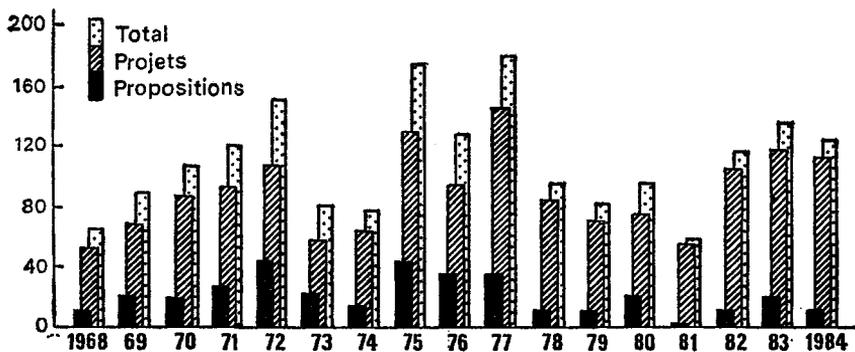
# L'activité de l'Assemblée nationale

(Source : *Bulletin de l'Assemblée nationale*,  
numéro spécial, mars 1985)

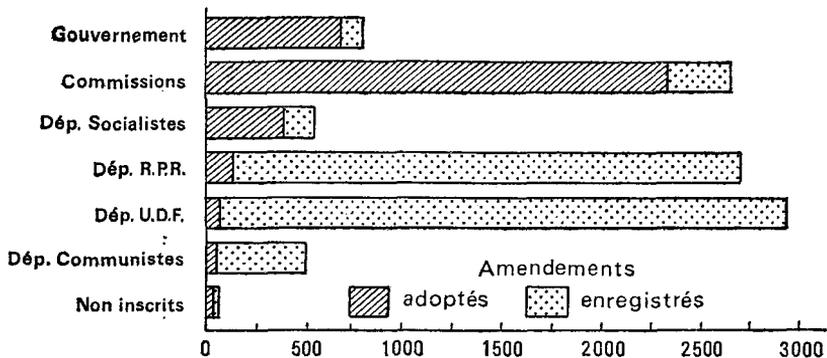
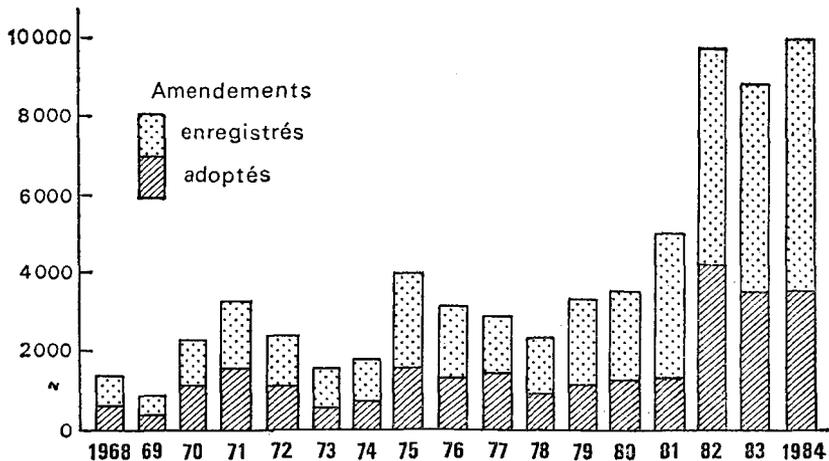
## Effectifs des groupes politiques (31 décembre 1984)



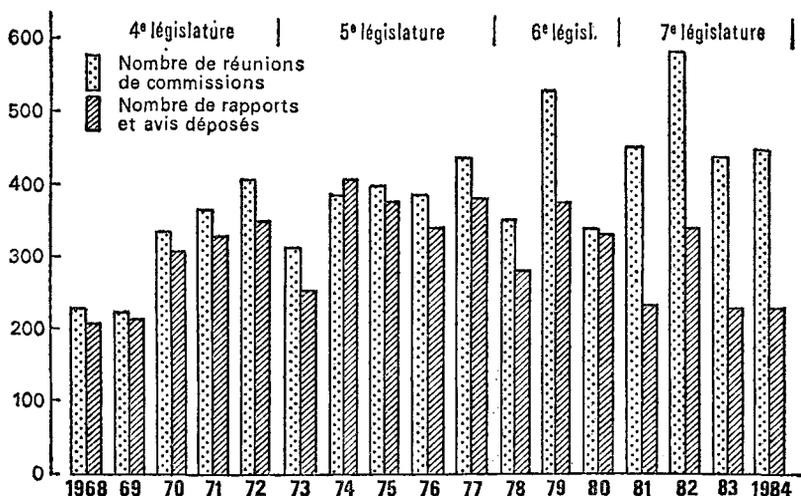
## Textes adoptés définitivement



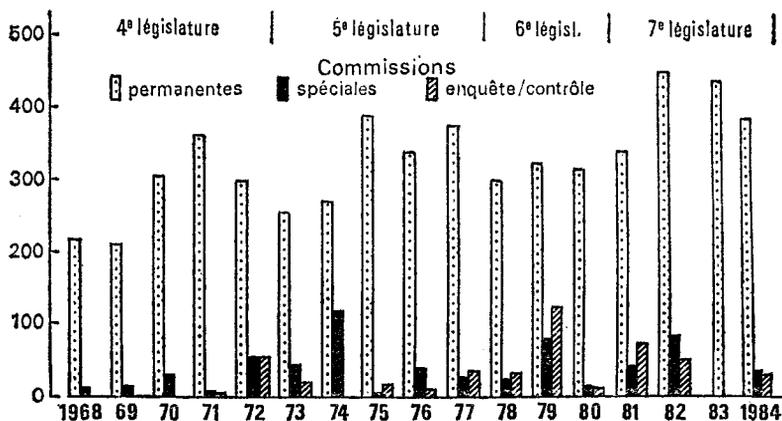
**Amendements**



**Travaux des commissions**

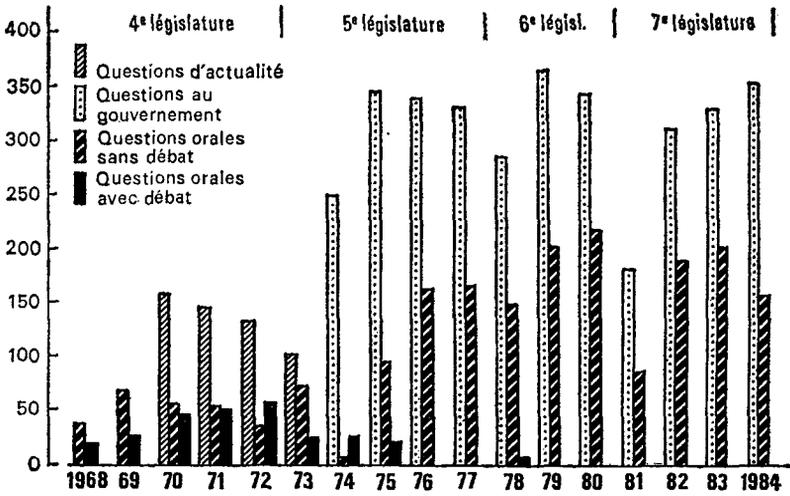


Toutes commissions confondues

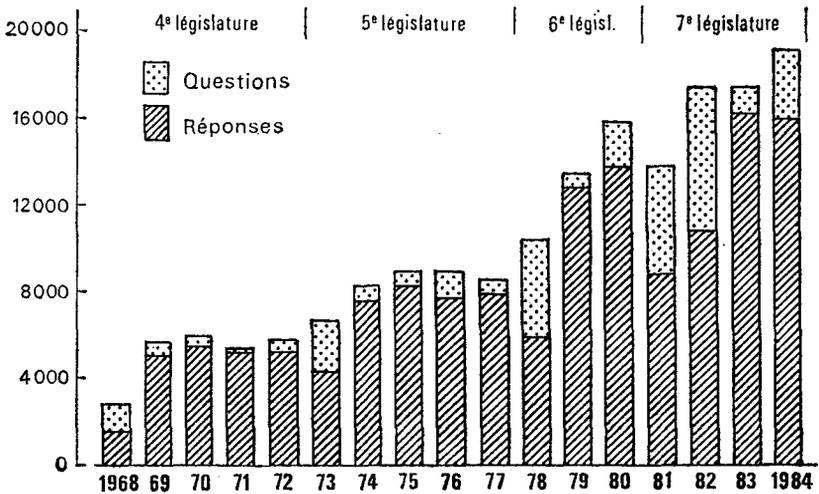


Nombre de réunions de commissions

**Questions orales**



**Questions écrites**



# JOURNAL

## *Une forme nouvelle de complexe militaro-industriel : le cas turc*

MEVLUT BOZDEMIR

Il est rare que des praticiens prêtent des outils conceptuels aux théoriciens des sciences de la société. C'est pourtant ce qui s'est passé en 1961, aux Etats-Unis où, dans son discours d'adieu, le Président Eisenhower lança le terme de Complexe militaro-industriel (CMI), pour dénoncer ses « graves implications » dans la société américaine (1). C'est encore au général Eisenhower que revient l'idée d'une plus grande coopération entre l'Armée, l'Industrie, la Technologie et la Science. En effet, en qualité de chef d'état-major, il proposait dans un mémorandum en 1946 cette même intégration économique-martiale, dont il dénoncerait ensuite les méfaits.

Quels que soient les détours de son itinéraire, le terme s'est fortement implanté depuis son apparition dans la littérature correspondante. Nous retiendrons une définition récente de ce concept ; non pas quelle soit la plus adéquate au sujet de cet article — en fait nous y procéderons en quelque sorte à un détournement conceptuel — mais parce qu'elle récapitule avec clarté et recoupe avec pertinence le caractère intrinsèque et les manifestations transnationales du phénomène : « Le Complexe militaro-industriel, qu'il soit américain, asiatique ou européen est visiblement une coalition de groupes d'intérêt qui, tout en visant des buts matériels, psychologiques et moraux, s'exprime en termes de développement et de maintien de hauts niveaux d'armement et de perpétuation des concep-

(1) « In the council of government we must guard against the acquisition of unwarranted influence whether sought or unsought by the Military-Industrial Complex », cf. Seymour Melman, in *Pentagon Capitalism*, New York, 1970, p. 231.

tions militaires, à l'intérieur et à l'extérieur, des affaires internationales » (2).

En dépit de sa formulation première par le Président Eisenhower, le CMI est loin d'être exclusivement américain. En Europe, il est apparu au siècle dernier. Il est signalé sous un autre jour dans les pays socialistes (3). A première vue, il paraît être absent, du moins dans sa forme originelle, dans les pays du Tiers Monde. C'est là que nous tenterons d'explorer les formes semblables, sinon équivalentes, de ce phénomène.

### *D'un modèle mercantiliste à un modèle politique*

Il serait évidemment absurde de transposer sans précautions un CMI conçu sur le modèle des pays les plus développés, dans une économie où l'industrie en général est encore à un stade de développement inachevé, par conséquent loin de fournir à l'armée ses besoins, en armement et en matériel. Cependant, le concept demeure opératoire même dans un contexte autre que celui qui a servi de champ d'application initial. Il porte d'utiles éclairages, en particulier sur de nouvelles formes d'intégration, même si celles-ci se basent sur des données sensiblement différentes.

Appliquée au cas turc, l'unité d'analyse proposée par le CMI change évidemment de contenu tout en couvrant néanmoins les mêmes acteurs sociaux et leur mode d'interaction.

Du point de vue organisationnel, le CMI turc n'est pas aussi poussé que son prototype américain. Il n'y a pas une administration centrale comme au Pentagone, ayant pour mission le contrôle des opérations industrielles à caractère militaire (4). Il ne peut être que vaguement défini comme l'ensemble des relations et des groupements organisés séparément ou spontanément sans être coiffés par une autorité centrale quelconque. Ce n'est ni un « capitalisme d'état-major » à l'image de Seymour Melman, ni le *Military capitalism* de S. W. Mills. Encore faut-il voir si, à défaut d'un complexe à l'échelle nationale, une forme transnationale de celui-ci n'est pas en train de naître, si ce n'est déjà fait (5).

A l'origine du CMI turc se distinguent deux motivations contradictoires venant de groupes sociaux qui pendant des décennies ont donné l'impression de s'opposer parfois violemment sur la scène politique.

La première concerne l'instinct corporatiste de l'armée qui a quelques justifications de départ. En effet, les mémoires des anciens militaires abondent en souvenirs qui témoignent de leur pauvreté (6). Pendant long-

(2) B. F. Cooling, *The military Industrial Complex*, in *Military in America*, New York, Ed. Peter Karsten, 1980, p. 318.

(3) Pour une comparaison systématique des complexes en URSS et aux Etats-Unis, voir J. Francis Gorgol, *The Military-Industrial Firm, a practical theory and model*, New York, 1972.

(4) S. Melman, *op. cit.*, p. 4.

(5) Bertram Gross, in *Friendly Fascism*, New York, 1980, p. 192.

(6) Entre 1950 et 1960, ils enregistrent une baisse de 38 à 57 % de leur solde. Voir aussi C. H. Dodd, *Politics and government in Turkey*, Manchester, 1969, p. 51.

temps le train de vie de l'officier turc a été le sujet des plaisanteries populaires. Au dire même des retraités, les classes moyennes se moquaient de leur nourriture qui n'était bien souvent que des œufs brouillés accompagnés d'eau gazeuse (7). Au-delà de l'anecdote, la condition militaire a dû effectivement traverser plusieurs décennies particulièrement arides avant de trouver des circonstances plus favorables au début des années soixante. Nous assistons, précisément depuis l'intervention de 1960, à une montée en puissance des cadres de l'armée, tant sur le plan des conditions de vie militaire que sur celui de leur rôle politique.

L'autre volonté contribuant à la mise en place du CMI turc prend racine dans la prise de conscience par la bourgeoisie turque de la place incontournable de l'institution militaire au sein du système politique. Tout au long des années cinquante, au cours desquelles pour la première fois dans l'histoire turque des dirigeants issus de couches non étatiques ont pu régner, l'élément militaire avait été non seulement écarté du pouvoir, mais parfois méprisé. Mais, depuis, les choses ont bien changé.

A la suite de l'amère expérience vécue à l'occasion de la première intervention militaire, une meilleure prise en compte du phénomène semble avoir été amorcée dans les milieux économiques et leurs représentants politiques. Compte tenu de cette évolution, le CMI turc apparaît aujourd'hui comme un terrain d'entente où la réconciliation entre les forces de l'économie et la branche armée de la bureaucratie fait son chemin.

En fait, il s'agit d'une retrouvaille entre l'armée devenue conformiste et conformisante après avoir été le fer de lance des avancées kémalistes, et les nouvelles classes sociales issues des politiques d'encouragement poursuivies depuis le Congrès d'Izmir ; politiques qui visaient précisément à la création de nouvelles structures économiques basées sur le marché et l'entreprise libres. En dernière analyse, la politique économique poursuivie par le régime militaire de 1980 n'est que l'expression de l'achèvement des principes libéraux proclamés au début de la République.

Le CMI aux Etats-Unis et en Europe est le résultat d'une inévitable coopération entre l'industrie et la défense. Le CMI en Turquie a pris un autre départ : il s'agit d'une démarche corporatiste doublée d'une volonté d'intégration de l'armée dans le système économique. Là, il est question d'un vaste marché d'armement de ses *lobbies*, ses groupes de pression, ses âpres concurrences et ses fébriles marchandages. Ici, un compromis d'intérêt où le premier souci des uns est la promotion sociale et celui des autres la mise en place d'une stratégie politique.

Pour ces derniers, la question est autrement plus compliquée que de vendre un système d'armes : comment téléguider une armée sur le front politique sans tenir les leviers de commandement ? C'est à cette question difficile que les groupes sociaux à la recherche d'une domination politique

(7) D. Seyhan, *Gölgedeki Adam*, Istanbul, 1966, p. 11.

complète s'attachent à trouver une réponse à travers le réseau relationnel que représente le CMI turc.

L'absence d'une industrie militaire privée ne donne pas pour l'instant les conditions de création d'un complexe du type occidental. Les relations armée/industrie d'armement s'instaurent entre les responsables militaires et les représentants des grandes compagnies étrangères, ce qui ne manque pas de faire surgir d'autres interrogations.

Le rôle des anciens officiers est important dans l'établissement et l'approfondissement des relations entre « fabricants et consommateurs d'armes ». Il est tout à fait classique dans le « capitalisme pentagonien » que les anciens soldats employés par les sociétés privées se déploient moyennant relations et notoriété à influencer les processus décisionnels de l'administration en faveur de leurs firmes.

D'ailleurs, le recyclage des anciens de l'armée n'a pas pour seule fonction de conjuguer les deux mondes. Il représente aussi une ultime récompense des officiers, une deuxième carrière.

Dans le cas de la Turquie, le transfert de plus en plus important du personnel militaire dans les sociétés privées relève plus de motivations politiques ou de recherche d'influence que simplement de l'apport technique venant des anciens officiers. Toutefois, les officiers de l'armée de l'air forment une exception justifiée puisqu'ils fournissent le gros des bataillons de pilotes de l'aviation civile.

#### « *Primus inter pares* »

Les mécanismes intégrateurs sont multiples, mais ils visent tous à accroître autant que possible la différence qui sépare désormais le corps des officiers du reste du fonctionnariat. Rien qu'une étude comparative de la politique salariale des dernières décennies dans la fonction publique éclaircirait sans aucun doute l'évolution des rapports intersectoriels du service public en faveur des officiers. Ceux-ci sont désormais omniprésents constitutionnellement dans toutes les hautes instances nationales : de la Commission de Censure cinématographique au Conseil supérieur de l'Enseignement, en passant par la Haute Autorité audio-visuelle et le Conseil des Contrôleurs d'Etat, sans oublier le Conseil de Sécurité nationale, véritable clé de voûte du système de 1980. Il convient d'ajouter à cette présence tentaculaire la militarisation pure et simple de la fonction publique, jusqu'aux postes secondaires des municipalités.

Tous ces aspects de la présence martiale dans la société turque méritent certainement des études approfondies.

Nous nous proposons ici de fournir une première évaluation de ce qui a été vu avec raison comme le cœur du système intégrateur : OYAK, et ses prolongements.

L'OYAK (Organisme de Solidarité de l'Armée), est au départ une de ces formes anodines de protection sociale, créé dans l'élan de générosité militaire qui a marqué les institutions issues du régime de 1960. En fait,

toute une série de mutuelles avaient été créées dans le même esprit : MEYAK (pour les fonctionnaires), IYAK (pour les ouvriers), OYAK (pour les enseignants)... vingt-trois ans plus tard, il ne reste plus qu'OYAK.

Parmi les dispositifs de rapprochement entre l'armée et le monde économique, l'OYAK a aujourd'hui une place particulière. Deux fonctions allant de pair y sont repérables.

Sociologiquement, il s'agit d'une forme de solidarité plus corporatiste qu'élitiste, puisqu'elle tend à étendre une certaine prospérité à l'ensemble du corps d'officiers, de sous-officiers et même aux fonctionnaires civils du secteur de la défense. Nous allons nous attacher dans un premier temps à démontrer l'étendue des services, des avantages, et bien sûr des bénéfices. C'est son côté mutualiste.

Son aspect plus difficilement reconnaissable, parce qu'il ne dit pas son nom, mais aussi parce qu'il est marqué par le jeu subtil d'entraînement, se trouve dilué dans son caractère de groupement d'intérêt économique. La dimension politique du CMI prend racine dans d'innombrables activités économiques.

Ainsi, les questions de fond se posent d'elles-mêmes : Est-il exact que l'engagement économique de l'officier turc l'ait transformé en homme d'affaires ? Où en est-on de cet « embourgeoisement » dont on a parlé à propos de l'armée turque ? (8).

#### *Une mutuelle pas comme les autres*

L'OYAK est à la fois une caisse d'épargne obligatoire, une caisse de retraite complémentaire, un établissement de crédit... mais aussi une chaîne de supermarchés réservée aux membres, une usine d'automobiles, de ciment ou de pétrochimie, une compagnie d'assurances ou une société de bâtiments. Il se distingue ainsi comme un cas de figure combinant ingénieusement la promotion sociale et l'esprit d'entreprise. Ce qui est au fond normal et légitime devient une exception enviée par le reste de la population qui n'a ni traditions mutualistes solides, ni engouement particulier pour l'expérience associative ou coopérative.

Le modèle OYAK est en fait simple. Au départ, c'est un système d'épargne obligatoire, qui s'est vite recyclé en un système d'actions : 10 % des salaires retenus à la source, mais capitalisés et canalisés dans l'investissement.

Aux quelque 80 000 membres actuels, s'ajoutent annuellement 4 000 adhérents, et il faut compter autant de départs. Les cotisations des membres sont traitées de fait comme des actions, et les intéressés voient probablement de plus en plus la solution de leurs problèmes matériels (logement, voiture, crédits...) dans le bon fonctionnement du système

(8) Voir notamment J.-F. Bayart et S. Vaner, *L'armée turque et Le théâtre d'ombre kemaliste*, in *La politique de Mars*, éd. par A. Rouquié, Le Sycomore, 1981, p. 59.

économique, qui finance en fin de compte le dispositif d'aide sociale dont bénéficie la catégorie en question.

Un lien direct et concret se trouve ainsi créé dans l'esprit de chaque bénéficiaire du système, en ce sens que la continuation des avantages dont il jouit est inévitablement liée au maintien et à la consolidation du système en place. C'est dire que, derrière les facilités accordées, des considérations politiques font figure d'éminence grise. Quant à la justification publique de cette « politique sociale » destinée aux militaires, elle est faite par l'évocation des gros risques que l'on fait courir à ces derniers, chargés d'une fonction de la plus haute importance : la défense du pays (9).

### *OYAK en chiffres (10)*

A la fin de l'année 1983 les avoirs de l'OYAK, tous secteurs confondus, s'élevaient à près de 19 milliards de livres turques (11). La majeure partie de cette somme est destinée à satisfaire les services sociaux.

Voici un premier tableau général de la situation financière de l'OYAK au 31 décembre 1983 :

#### *Bilan sommaire 1983 (mille livres turques)*

Actif		%
Valeurs mobilières	3 769 857	20,1
Investissements à caractère social	9 194 380	49,0
Investissements à caractère lucratif	5 450 388	29,1
Valeurs immobilières	333 292	1,8
<b>Total</b>	<b>18 747 918</b>	
<b>Passif</b>		
Capital	13 567 975	
Compte créditeur	1 276 814	
Crédits bancaires	820 752	
<b>Total</b>	<b>15 665 542</b>	
<b>Actif — passif = excédent (Profit)</b>	<b>3 082 376</b>	

Dans un pays à protection sociale faible, l'OYAK réussit ainsi une performance qui n'a rien à envier aux organismes similaires des pays riches.

(9) La perfection de la protection sociale est allée tellement loin, que les hommes qui par vocation étaient censés affronter la mort, bénéficiaient même d'une assurance-vie. Elle est supprimée depuis l'intervention militaire à Chypre en 1974 : guerre oblige !

(10) Sources : Documents OYAK. Le fonctionnement financier de l'OYAK présente une transparence remarquable. Toutefois, l'accès aux informations n'y est pas particulièrement aisé.

(11) Une livre turque valait 0,02 F au début de l'année 1985.

Une des prestations les plus appréciées de l'OYAK consiste à distribuer des primes de retraite complémentaire non négligeables au moment de la cessation d'activité. C'est en quelque sorte une seconde retraite puisque les militaires sont en même temps affiliés à la caisse de retraite pour fonctionnaires.

Ainsi, trois personnes de grade et d'ancienneté différents touchaient fin 1984 les primes suivantes :

*Primes de retraite complémentaire (livres turques) fin 1984*

	Années service	Total des cotisations	Aide à la retraite	Aide complémentaire	Participation au profit	Total général
Général	43	608 000	745 000	1 028 000	1 773 000	4 155 000
Colonel	23	516 000	599 000	739 000	1 339 000	3 195 000
Sous- officier	40	413 000	491 000	632 000	1 123 000	2 666 000

Trois petites remarques concernant ces chiffres. D'abord, la différence entre la bagatelle de quelques dizaines de millions de livres turques, toutes primes confondues, qu'un général est assuré de toucher à l'heure de la retraite et à peine la moitié de cette somme qu'un fonctionnaire civil, d'ancienneté et de statut comparables, peut toucher. Deuxièmement, on observe que la partie versée à titre de participation au profit constitue la part la plus importante des primes payées aux retraités militaires. Enfin, on peut voir dans la distribution des avantages de l'OYAK, un certain équilibre, si ce n'est une égalité parfaite entre le haut et le bas de la hiérarchie. Ceci renforce notre hypothèse de départ, qui supposait un comportement plutôt corporatiste et non une tendance oligarchique dans la jouissance des récompenses.

Examinons maintenant d'un peu plus près le mode d'utilisation de ces fonds concernant d'abord l'aspect social de l'OYAK. Toute une série de services d'entraide s'adresse à l'ensemble du personnel militaire et civil.

Le plus important est sans doute le crédit logement. En plus des logements de fonction, des efforts considérables sont fournis pour favoriser l'acquisition d'une résidence principale par les membres de l'OYAK. Plus de 26 %, soit 36 566 personnes fin 1982, ont bénéficié soit de crédit de logement (il est actuellement de 1 250 000 livres turques), soit du système clés en main (2 052 unités).

Une grande partie des fonds réservés à l'action sociale va ainsi au secteur logement : 51 % en 1981. L'attraction pour cette politique se comprend mieux si l'on sait que l'intérêt appliqué sur une longue durée n'est que de 7 %, dans une économie où la hausse des prix dépasse parfois les 100 %... Pour pouvoir assurer ce programme, l'OYAK procède à des opérations de crédit sur le marché financier, qui lui reviennent dix fois plus cher. Cet important écart entre les taux d'intérêt sera comblé par le fruit des investissements.

Une autre action d'entraide assurée par l'OYAK est un service de prêt très développé et très diversifié pour satisfaire un nombre important de ses membres. En vingt ans, 697 255 opérations de prêt (soit 3 milliards de livres turques) ont été effectuées. Plus de la moitié du personnel est constamment endetté envers l'OYAK.

La raison de cette affluence est évidente : celui qui s'endette dans une économie à forte inflation, y gagne. Le taux d'intérêt de l'argent prêté est de 9 % ; agio 11 %. De ce fait, l'inflation galopante des dernières années a notablement faussé les prévisions de l'OYAK ; le taux d'intérêt était fixé à 5 % pour la rémunération des cotisations dans les années soixante. Actuellement, il est de 14 %.

Citons rapidement les principaux prêts :

Tableau des prêts 1984 (livres turques)

	Montant	Modalité	Durée	Intérêt %
Logement	1 250 000 dont 300 000 payables à la retraite		10-15 ans	7
Mariage	252 000		2 ans	9
Prêt ordinaire	1,5 × le salaire		2 —	9
— exceptionnel	2 × le salaire			
	colonel, maladie, catastrophe...		4 —	
Crédit d'achat	75 000-150 000		2 —	9
			agio	11

Pratiquement tous les membres bénéficient de cet avantage, soit 57 511 en 1983.

S'ajoutent à ces facilités de paiement une série d'aides à l'occasion de décès, en cas d'invalidité, etc., mais surtout un système d'hébergement répandu sur tout le territoire : des hôtels, restaurants, salons de réception militaires : ce sont des œuvres sociales d'une envergure considérable, visant le confort du personnel militaire.

*« Marchés militaires »*

La loi du règlement intérieur des Forces Armées prévoit la création de marchés militaires. Des buffets et des cantines avaient toujours existé dans les casernes, même s'ils ne jouissaient pas toujours d'une grande faveur. Depuis 1963, il existe une vingtaine de ces marchés répartis sur les points de concentration militaire dans le pays, dont un à Chypre.

Il s'agit en fait d'une chaîne de distribution de grande surface : tout s'y trouve, des rayons d'alimentation aux meubles, en passant par les pièces détachées pour automobiles, et à un prix de 10 ou 20 % moins cher que sur le marché. La marge bénéficiaire est autour de 10 %.

D'autres points de vente ou des cantines sont aussi en rapport avec ce réseau de distribution. La clientèle potentielle est considérable : 600 000 hommes et leur famille.

Les marchés militaires sont particulièrement attirants pour l'achat de biens de consommation durables. 20 450 membres ont bénéficié en 1983 d'un total de 1 179 000 livres turques de crédit d'achat. Malgré ces contraintes, ces marchés sont excédentaires. Le chiffre d'affaires en 1983 était de plus de 63 milliards de livres turques.

Ce que l'on peut retenir d'une simple comparaison des activités mutualistes des trois caisses de retraite du salariat turc, c'est évidemment la place inégalée d'OYAK qui offre à ses membres tous les services existants dans ce domaine. Les fonctionnaires sont les plus démunis sur ce plan, alors que les ouvriers bénéficient comme les militaires du crédit logement, possibilité non négligeable dans un environnement urbain particulièrement mal loti.

*De l'esprit de corps à l'esprit d'entreprise*

Pour compenser ses dépenses sociales, l'OYAK s'est vite orienté vers les investissements dans les domaines les plus divers : automobile, ciment, bâtiment, alimentation... Une simple caisse d'aide sociale se transforme en un véritable holding financier. C'est là l'originalité du cas turc.

Ainsi, 34,8 % de ses avoirs (soit près de 5,5 milliards livres turques) vont à l'investissement. Les principales activités se répartissent comme suit : Automobile (construction, distribution), 67,9 % ; ciment, 9,2 % ; bâtiment, 5,6 % ; autres, 17,3 %.

Au dire de ses dirigeants, le secteur automobile constitue la locomotive de l'OYAK. La Régie Renault produit en collaboration avec l'OYAK des « R. 9 » et des « R. 12 ». Good-Year est un autre partenaire. Le CMI n'est donc pas en contact seulement avec le capital privé, mais aussi avec celui des investisseurs étrangers. Il s'apprête à investir dans l'industrie militaire. En 1983, il a exporté l'équivalent de 44 millions de dollars. De toutes ses activités industrielles et commerciales, l'OYAK retire 81,6 % de ses revenus pour couvrir ses dépenses sociales, qui constituaient 75,9 % de son portefeuille en 1983.

Effectuant des placements dans des secteurs de choix et des investissements sûrs dans des affaires nationales et internationales, le CMI turc ouvre la voie au processus d'assimilation économique du personnel militaire, par le jeu de la participation d'une part, et par l'introduction des motivations propres aux hommes du secteur privé en son sein de l'autre. Que cela soit au niveau des investissements, ou de la participation à la gestion des entreprises OYAK, l'imbrication de l'économie privée et de l'armée est d'ores et déjà un processus bien engagé (12).

Toutes les caractéristiques du modèle libéral sont désormais légitimées dans l'esprit militaire. Si dans leurs démarches auprès des ministères et même auprès des hommes d'affaires, les représentants de l'OYAK bénéficient d'un accueil bienveillant, l'Etat ne verse pas de subventions à ses entreprises. Elles fonctionnent comme des sociétés anonymes, à leurs risques et périls. Il arrive même qu'elles enregistrent des résultats décevants, comme dans le cas de TOE et MAT du secteur automobile (13).

Si elles sont quelque peu privilégiées auprès des pouvoirs publics, cela ne veut pas dire qu'elles sont gagnantes à l'avance : le jeu libéral est joué à fond.

Ce n'est seulement qu'au stade de la redistribution du profit qu'une série de critères non capitalistes entrent en jeu. Les fruits tant décriés de la libre entreprise sont retournés ici aux intéressés, selon leurs cotisations, qui sont fixées par la politique salariale, cette politique salariale étant fixée selon le grade, l'ancienneté et la fonction des membres. Autrement dit, il s'agit d'un mécanisme d'intéressement plus ou moins équitable et généralisé à l'ensemble du personnel de défense.

### *Vers un CMI plus conforme à son prototype ?*

Se trouve-t-il dans tout cela le germe d'un CMI à proprement parler ? Si l'enjeu principal demeure la consolidation de la nouvelle donne politique, il ne fait aucun doute que les bases d'un tel complexe se construisent dès maintenant. De toute façon, cette forme aménagée des relations Armée-Industrie n'est nullement incompatible, bien au contraire, avec son prototype occidental, ou son futur *alter ego*. La vigilance du chercheur est donc appelée à suivre l'évolution à venir.

D'autant que les perspectives sont impressionnantes : rien que la fourniture de produits alimentaires à une armée de plus d'un demi-million d'hommes, peut créer une branche d'activité gigantesque, susceptible d'être confiée par exemple à une société OYAK. De la même façon, le secteur d'armement et d'équipement militaire constitue la piste d'évolution la plus probable des investissements futurs de l'OYAK.

Il se trouve déjà dans la production des engins électroniques à usage

(12) « L'industrie privée a pénétré à l'intérieur de la bureaucratie militaire après 1965 », CEM, Ismail, in *12 Mart*, 1977, p. 133.

(13) *OYAK Dergisi*, numéro spécial, 1984.

militaire. Il s'apprête aussi à produire des véhicules militaires. Il est également question d'association, sous une forme ou sous une autre, avec d'autres firmes et fondations des armées, en vue de participer à la construction d'usine d'armement ou de matériel militaire. Il est d'ailleurs bien connu que le développement d'une industrie d'armement gérée directement par un personnel militaire ou les instances intermédiaires, est un désir largement répandu dans les milieux dominants turcs. En dehors du secteur d'Etat, à qui revient le monopole de la production existante, les fondations fournissent des efforts importants sur ce plan. L'ASELSAN, groupe de l'industrie militaire, participe déjà entre autres initiatives à la fabrication des avions General Dynamics F 16, ce qui représente le plus gros investissement étranger dans l'histoire de la Turquie (4,3 milliards de dollars). Ou encore, G3, arme légère de l'OTAN fabriquée et en partie exportée par une usine du MKEK, établissement public de machinerie. On peut parier sans grand risque que l'OYAK sera bien présent sur ce terrain dans les années à venir.

Certes, les problèmes économiques, le niveau technologique et les obstacles politiques et commerciaux freinant les transferts de technologies, font que la Turquie, comme le reste du monde en développement, souffre actuellement d'une dépendance quasi totale en matière d'armement.

Cependant, elle est souvent citée à côté des pays comme l'Argentine, la Corée du Sud, Taiwan, et la Grèce. Elle se trouve parmi les dix premiers pays qui sont jugés capables de disposer d'une base potentielle de production d'armement (14).

Avant de tirer au clair les grandes tendances que nous croyons avoir repérées tout au long de notre parcours, un mot d'appréciation — pour ne pas dire de jugement de valeur — sur le mode de justification que les défenseurs du CMI avancent inlassablement.

En effet, est-il aussi dégradant et malséant que certains veulent bien le dire, qu'un pays ait recours à ses propres ressources pour se donner les moyens de sa défense ? N'est-il pas légitime que les hommes exerçant un métier risqué s'efforcent de se créer les conditions d'une vie décente ? Ce sont de telles questions, positivement suggestives, qui ont donné le feu vert au double développement que nous étudions : création d'une industrie militaire nationale, du moins ses prémices, et promotion des officiers dont les besoins matériels ont été trop longtemps ignorés.

N'y a-t-il rien de plus sain, *a priori*, que de vouloir fonder une industrie de défense avec ses propres moyens, ainsi que d'élever le niveau de vie des officiers ? Seulement, comme en toutes choses la mesure et l'équité sont là pour nous rappeler ce qui est admissible et même souhaitable, et ce qui est excessif. Si l'on pousse la première volonté un peu plus loin, on s'approche rapidement d'un militarisme débordant, et dans le deuxième cas,

(14) Wulf Herbert, *Developing Countries, in The structure of the Defense Industry*, Gommelm, Ed. N. Ball et M. Leitenberg, London, 1983, p. 326.

un corporatisme poussé ne tarde pas à surgir au détriment des autres catégories sociales.

C'est pour cela que, toutes proportions gardées, dans un cas comme dans l'autre, la mise en garde d'Eisenhower sur les risques d'un CMI tentaculaire conserve toute sa valeur. D'autant plus que dans le cas de la Turquie, nous sommes en face d'une armée sociologiquement et politiquement « survalorisée », et d'une industrie qualitativement et quantitativement en retard.

### *L'éclatement des élites*

Pour les deux principaux bénéficiaires de l'opération, les résultats sont largement satisfaisants. L'armée améliore les conditions de vie de ses hommes et de leur famille, et l'industrie a un collaborateur bailleur de fonds, sûr et favorisé par l'Etat. Mais le plus important se joue sur le plan de la restructuration politique. Les états d'âme des militaires s'apaisent, la tentation réformiste s'efface pour donner place à un plus large consensus sur la légitimité du système libéral (15).

Mais tout le monde ne trouve pas son compte dans ce tableau. Sans parler de l'absence des organisations de masse qui font, comme toujours, les frais de l'opération, les grands perdants de ces changements sont les élites civiles et intellectuelles qui ont pourtant longtemps incarné à la fois l'Etat ottoman et républicain. Ces éléments de « l'élitariat » dirigiste se trouvent désormais exclus du jeu politique. Seule l'armée a pu s'échapper à l'écroulement du politique élitaire, sans doute au prix d'un virement idéologique important.

Tout le reste, à commencer par les organisations politiques syndicales, professionnelles ou associatives... est renvoyé sinon au néant, du moins certainement à des plates-bandes marginales du champ politique. Quant aux autres composantes du triptyque historique élitaire, elles sont littéralement pulvérisées par la nouvelle alliance militaro-industrielle. Les instances jouissant d'une certaine autonomie vis-à-vis de l'exécutif (Justice, Université, Radio-Télévision, ordres professionnels, Presse, municipalités...), se sont vues évacuées de leur substance « contre-pouvoir », pour être entièrement inféodées au pouvoir gouvernemental.

Désormais, seule la branche armée de la bureaucratie étatique conserve quelque poids dans la conduite des affaires, le trio civil-militaire-intellectuel ayant dû céder la place à un duo militaro-industriel.

Il nous semble sage de conclure sur un mode conditionnel...

(15) Les gouvernements de Demirel n'ont pas récidivé dans l'erreur d'analyse de leurs aînés démocrates ; les propos on ne peut plus clairs d'un de ses ministres en témoignent : « Aucun danger ne peut venir de l'armée pendant notre pouvoir de cinq ans (1965-1970), nous avons pris des mesures pour cela : par des logements de commandants, des automobiles, des avions, des voyages fréquents à l'étranger et des possibilités diverses, nous les avons ligotés », S. Kocas, *Atatürk'ten 12 Mart*, vol. IV, p. 1960.

Certes, le CMI turc offre à la fois aux forces sociétales et à celles du monde extérieur un moyen indirect mais sûr pour refondre les mentalités des élites. Cependant, nous devons localiser l'essentiel du « renouveau » non pas dans l'un ou dans l'autre terme de l'évolution, mais simultanément dans les deux et dans leur mouvement de bascule.

Tous les avantages et les privilèges réservés aux militaires n'enlèvent rien à leur statut de salarié. Malgré leur promotion relative par rapport aux autres corps d'Etat, ils restent toujours fonctionnaires, exposés donc aux multiples pièges de l'économie libérale. Quand bien même, mieux protégés que les autres, leurs acquis récents risquent fort de tourner à la bagatelle, juste le prix de leur silence.

Il faut donc faire la part des choses. L'idée d'une armée « embourgeoisée » a besoin d'être quelque peu nuancée. Comment parler d'une « bourgeoisie militaire » en tant qu'institution, quand on sait qu'il faut par exemple vingt ans d'ancienneté à un officier pour avoir droit à un crédit logement qui n'est en fait qu'à peine un quart du prix d'un modeste trois pièces de type HLM ?

Par contre, nous pouvons confirmer avec assurance qu'une politique de différenciation sensible se concrétise par une relative promotion du secteur militaire, avec la volonté des initiateurs de cette politique, de rallier celui-ci à leur côté dans l'éventualité d'un affrontement social majeur, tout au moins d'en pacifier ses esprits « agités ».



## Jacques Chirac devant l'opinion (1970-1985)

JEAN-LUC PARODI

Comme les grands fauves, les hommes politiques conservent toute leur vie les cicatrices des combats qu'ils ont dû mener. Leur image dans l'opinion porte la trace de ces affrontements et résulte à chaque moment d'une alchimie subtile entre les effets de leur activité présente et le souvenir de leurs actes passés. Jacques Chirac n'échappe pas à la règle. « Jeune loup » pompidolien des années soixante-dix, diviseur de l'UNR à l'élection présidentielle de 1974, précoce Premier ministre giscardien durant deux ans, dissident « agité » de la majorité de droite de 1976 à 1981 réorientant vers la droite le néo-gaullisme RPR, leader de fait de l'opposition de 1981 à 1983, pris en tenaille depuis deux ans entre une extrême-droite renaissance et un barrisme renouvelé, J. Chirac a forgé au cours de ces quinze ans les principales caractéristiques de son image et l'analyse chronologique s'impose pour en retrouver et en analyser brièvement les strates successives.

● *La notoriété ministérielle.* — Quatre variables d'importance décroissante structurent pour l'essentiel la popularité des hommes politiques et en expliquent les différences de niveau : la notoriété, la « centralité », les événements fondateurs, l'identification (1). La notoriété, J. Chirac va l'acquérir relativement rapidement entre 1971 et 1973, responsabilités ministérielles aidant. En mai 1971, date de son apparition dans les sondages d'opinion, il est encore ignoré de 76 % des Français (suscitant seulement 15 % d'opinions positives et 9 % de négatives) et arrive au dernier rang des 24 hommes politiques testés dans cette enquête de l'IFOP (2). Un an et demi plus tard, en octobre 1972, la situation n'a guère progressé : inconnu ou presque

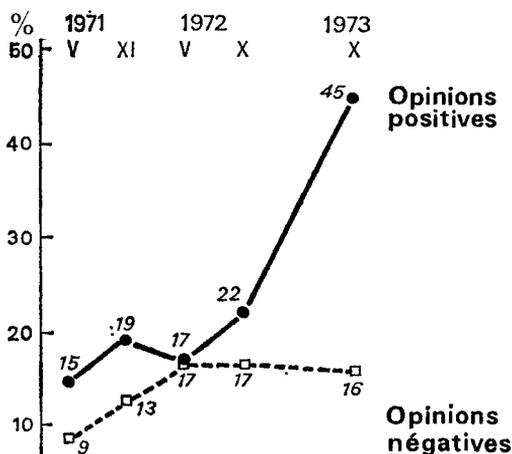
(1) Voir Jean-Luc Parodi, « Les structures élémentaires de la popularité politique sous la V<sup>e</sup> République », article à paraître.

(2) *Sondages*, 1971, 1-2, p. 31-40. Pour les enquêtes suivantes : *Sondages*, 1972, 3, p. 51-61 ; 1973, 2-3, p. 9-15 ; 1974, 1-2, p. 126-133.

de 61 % des Français, il reste à l'avant-dernier rang des 13 personnalités de la majorité mesurées.

Un an plus tard, en octobre 1973, il n'en est plus de même. Sa popularité a crû spectaculairement, gagnant en un an 22 points de notoriété, tous dans le sens favorable. Avec 45 % d'opinions positives, il se situe à cette date aux premiers rangs des hommes politiques de la majorité. Ses fonctions ministérielles, dans des postes dotés d'une grande visibilité (ministre chargé des relations avec le Parlement puis ministre de l'agriculture), la confiance que lui accorde le Président de la République, le mélange de jeunesse, de compétence et de combativité qui le caractérisent expliquent cette progression, que la pauvreté des données ne permet pas d'analyser plus avant.

#### La notoriété vient au ministre



GRAPHIQUE 1. — La popularité IFOP de J. Chirac (1971-1973)

• *Le jeune Premier ministre (1974-1976)*. — Dans toute étude de popularité, on doit distinguer les jugements qui portent sur le discours et ceux qui portent sur l'action : tout naturellement les premiers pèsent plus pour les personnalités politiques dans l'opposition, les seconds l'emportent pour celles qui exercent le pouvoir. Jeune Premier ministre giscardien, J. Chirac confirme en quelques mois sa notoriété déjà grandissante et voit sa popularité globale s'aligner, comme il est classique sous la V<sup>e</sup> République, sur celle de son Président, cependant que s'accroissent encore certains traits de son image personnelle.

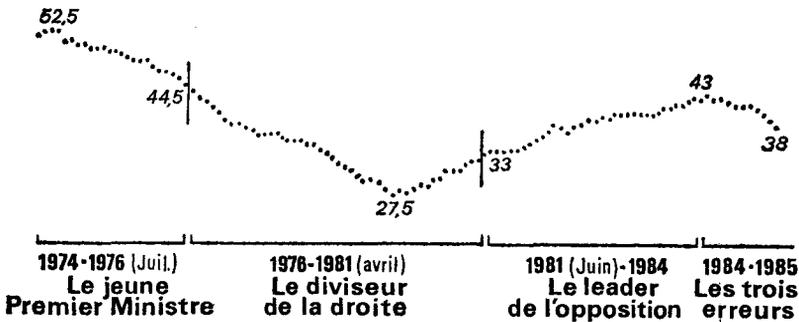
En un semestre, l'incertitude de l'opinion s'estompe dans la cote IFOP de satisfaction du Premier ministre : d'avril à décembre 1974, les « sans opinion » descendent de 46 % à 20 %, ce changement se faisant cette fois-ci plutôt au profit du mécontentement qui s'élève de 20 % à 39 % que de la

satisfaction qui ne progresse que de 34 % à 41 %. Cette évolution générale est trop parallèle à celle du Président de la République durant la même période (— 28 % de « sans opinion », + 24 % de mécontentement, + 4 % de satisfaction) pour ne pas relever d'une explication globale de la cote des gouvernants. Il en va de même jusqu'à l'été 1976, la cote de satisfaction de J. Chirac restant en moyenne pour l'ensemble de la période de 10 points inférieure à celle de V. Giscard d'Estaing (3).

Cette logique gouvernementale dominante des perceptions chiracquiennes s'accompagne à la fois d'une progressive réduction du crédit de confiance SOFRES et de l'accentuation d'une image aux traits saillants et contrastés.

Très bonne aux lendemains de sa nomination, 53 %, sa cote d'avenir SOFRES semble faite de jeunesse personnelle et d'illusion générale de changement, qu'il faudrait comparer aux scores exceptionnels des leaders de la gauche aux lendemains de l'alternance de 1981. J. Chirac n'a jamais

La dialectique de l'union et de la désunion



GRAPHIQUE 2. — La cote d'avenir SOFRES de J. Chirac (moyenne mobile sur 12 mois 1974-1985)

jusqu'ici retrouvé un tel niveau et descendra par paliers successifs jusqu'à 41 % à la veille de son départ (graphique 2).

Mais déjà sont présents dans son image personnelle certains des traits que l'on retrouvera plus tard et qui proviennent, et de sa dissidence de 1974 à l'égard de sa candidature de J. Chaban-Delmas et de ses attaques de 1974-1976 à l'égard de la gauche.

En juin 1975, par exemple, les deux qualificatifs qui paraissent dans l'ensemble de l'opinion le mieux correspondre à son image sont « entêté » : 65 %, et « dur » : 64 %, il est jugé également « prétentieux » (54 %) mais aussi « ouvert au dialogue » (52 %). Ses attaques à l'égard de l'opposition

(3) Retard minimum 7 points en avril et décembre 1974, retard maximum 14 points en décembre 1975.

de gauche paraissant pour un tiers des Français trop fortes et trop nombreuses (4). Mais ce qui irrite à gauche ne déplaît pas forcément à droite. Et si la combativité de J. Chirac commence déjà à structurer son image et à la « droitiser », elle ne le conduit pas encore à diviser la droite.

À la veille de son départ, la popularité de J. Chirac — un peu moins de 40 % de satisfaction IFOP, un peu plus de 40 % d'avenir souhaité SOFRES — résulte ainsi d'une notoriété assurée par la fonction de Premier ministre, d'un soutien limité à gauche par ses attaques renouvelées contre l'opposition et d'une image encore riche de potentialités mais déjà marquées par les effets contradictoires de sa combativité.

• *Le diviseur de la droite 1976-1981.* — En cinq ans, la démission du gouvernement, la création du RPR, la candidature puis l'élection à la mairie de Paris, la discorde introduite dans la majorité et que symbolisera l'appel de Cochin, enfin la concurrence pour l'élection présidentielle de 1981 vont modifier les caractéristiques de sa popularité. Des nombreuses enquêtes effectuées durant cette période (5), on ne retiendra que les quatre enseignements principaux : la considérable régression due à son image de diviseur de la majorité, la forte hostilité qu'il suscite, le « droitisme » de sa situation sur l'axe gauche-droite, enfin l'accentuation de sa dimension nationale. Reprenons-les brièvement.

La courbe d'avenir souhaitée (SOFRES) qui s'était alignée pendant un premier temps, on l'a vu sur la cote présidentielle (1974-juillet 1976), révèle, en effet, à partir de l'automne 1976 une évolution autonome qui se caractérise par une alternance de chutes brusques quand il met en cause la cohésion majoritaire ou la légitimité présidentielle (démission de Premier ministre, candidature à la mairie de Paris, appel de Cochin, campagne des élections européennes) et de périodes de stabilisation généralement à mi-chemin du point de chute et du point de départ. En juillet puis en décembre 1979, J. Chirac — qui en raison du caractère très personnel de sa direction à la tête du RPR entraîne celui-ci dans la défaveur de l'opinion — atteint les niveaux les plus bas de son histoire : 24 % puis 23 % seulement d'avenir souhaité. Son éloignement progressif des querelles de la majorité lui permettra de redresser un peu la situation au cours de l'année 1980 et de toucher même à la veille de l'élection présidentielle en avril 1981 les bénéfices très provisoires de l'antigiscardisme (6).

Cet écroulement de sa cote d'avenir SOFRES s'accompagne d'une relativement forte hostilité que l'on peut mesurer à travers sept enquêtes de l'IFOP (7). De septembre 1977 à novembre 1979, la proportion de « mauvaise opinion » tourne autour de 40 % et ne descend jamais en dessous de 37 %. Seuls G. Marchais à gauche, et à droite M. Poniatowski, J.-J. Servan-

(4) *Sondages*, 1975, 3-4, p. 18-22.

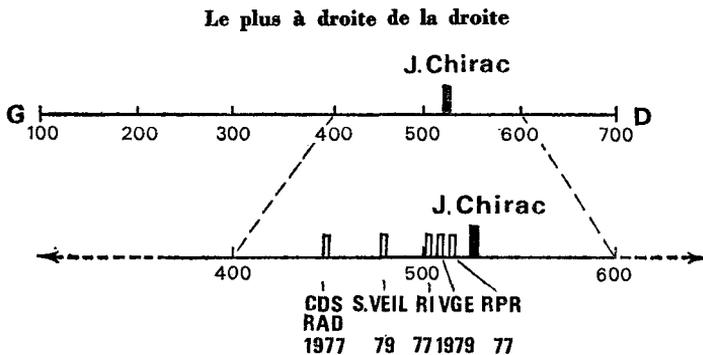
(5) Voir SOFRES, *L'opinion française en 1977*, Presses de la FNSP, 1978, p. 253-264 ; *Sondages*, 1978, 2-3.

(6) 43 % en avril 1981, contre 32 % deux mois avant et 31 % trois mois après.

(7) 46 % de bonne opinion, en moyenne, pour les sept enquêtes.

Schreiber et J. Lecanuet connaissent au moins une fois dans les mêmes enquêtes un taux de « mauvaises opinions » plus élevé. Pour ce qui le concerne, cette défaveur à l'égard de J. Chirac résulte très logiquement de l'addition de l'hostilité de la gauche et de celle d'une fraction de la droite modérée.

Les critiques de J. Chirac à toute ouverture de la majorité vers le centre-gauche et la tonalité donnée à la création du RPR ont en effet contribué à « droitiser » son image. En 1979, par exemple, 48 % des Français le classent très à droite ou à l'extrême-droite (positions 6 et 7 d'une échelle à sept positions) contre 38 % qui en font de même pour V. Giscard d'Estaing et 33 % pour S. Veil (8). Calculé sur les personnes qui s'expriment, et transformé en indice, ce jugement le situe comme suit sur l'axe gauche-droite et le montre toujours plus à droite qu'aucune des autres incarnations de la majorité (graphique 3).



GRAPHIQUE 3. — La situation de J. Chirac sur l'axe gauche-droite (en 1977, SOFRES, et 1979, Harris-France)

Cependant, le souvenir de sa fonction (53 % des Français pensent que dans l'ensemble il a été un bon Premier ministre), le dynamisme de sa formation (40 % pensent que le RPR est le parti le plus puissant de la majorité contre 20 % les RI et 6 % pour les centristes) et la hauteur de son objectif présidentiel lui confèrent une dimension nationale incontestable. Cela apparaît par exemple dans les questions d'aptitude à la fonction présidentielle (9), J. Chirac étant le seul avec F. Mitterrand à obtenir toujours plus de 30 % de réponses favorables (43 % en septembre 1977, 38 % en novembre, 31 % en janvier 1978, 40 % en septembre de la même année). Cette image de présidentiable s'accompagne de la création d'un électorat proprement chiracien : dès 1977, 9 % des Français pensent qu'ils voteraient

(8) Enquête L. Harris-France, 16-19 mai 1979, *L'Express*.

(9) Enquêtes IFOP, *France-Soir*.

sûrement pour lui s'il était un jour candidat à la présidence de la République et 29 % peut-être (10).

• *Le leader de fait de l'opposition 1981-1983.* — Au lendemain de l'alternance, le traumatisme de l'affrontement fratricide et de la double défaite électorale laisse des cicatrices dont on retrouve les traces dans l'impopularité majoritaire qui caractérise la cote de J. Chirac (comme celles de V. Giscard d'Estaing et R. Barre). Puis le temps produit ses effets. Au terme des deux premières années d'opposition, J. Chirac et avec lui le RPR en apparaissent comme les principaux bénéficiaires. Sa cote d'avenir SOFRES remonte presque régulièrement de 31 % en juillet 1981 à 46 % en juillet 1983 et la proportion de bonne opinion IFOP progresse de façon analogue de 30 % en août 1981 à 47 % en 1983. Durant deux ans, en l'absence de V. Giscard d'Estaing, condamné par l'échec au silence provisoire, et de R. Barre, volontairement effacé, J. Chirac a pu occuper le terrain parlementaire et partisan, gommer un peu les traits les plus défavorables de son image (par un discours d'union et de critique au moins au début modérée de l'action gouvernementale), en renforcer les plus favorables (mairie de Paris) et apparaître comme le véritable leader de l'opposition. D'octobre 1981 à octobre 1982, il parvient même à dépasser S. Veil et à prendre la tête des leaders de l'opposition de droite. Il le fait aussi en terme de concurrence : aux yeux des sympathisants de l'opposition, il apparaît constamment comme le « meilleur candidat face à la gauche s'il y avait une élection présidentielle » (11).

	Mai 1982	Février 1983	Juin 1983
Jacques Chirac	64 %	59 %	49 %
Raymond Barre	6 -	15 -	25 -
Valéry Giscard d'Estaing	23 -	19 -	20 -
Aucun de ceux-ci / Sans opinion	7 -	7 -	6 -

Au terme de l'année 1983, Alain Duhamel peut rassembler ainsi les principaux traits de son image : « C'est une image de combat, fondée sur le caractère, arc-boutée sur l'énergie. » Lorsqu'on demande aux Français de classer dans l'ordre les qualités qui définissent le mieux le député de la Corrèze, ce sont toujours la détermination et l'allant qui viennent en tête, puis — à bonne distance — la compétence et la franchise. En revanche, le maire de Paris est regardé comme froid et éloigné des préoccupations des gens... On lui reconnaît une grande aptitude à renforcer l'autorité de l'État, à assurer la sécurité des citoyens, à conduire la politique étrangère et, dans

(10) SOFRES, *L'opinion française en 1977*, Presses de la FNSP, p. 257.

(11) SOFRES, *Opinion publique 1984*, Gallimard, p. 92.

une moindre mesure, l'économie. Mais il n'est pas regardé comme un rassembleur ou un défenseur des salariés. Il n'inspire pas une grande sympathie aux Français : 34 % seulement de réponses positives... 58 % de réponses négatives... Jacques Chirac est en somme considéré comme un homme de reconquête et même de revanche. Cependant, son aptitude à faire un bon Président est davantage reconnue qu'avant... Et surtout, il est regardé comme un homme d'avenir par 60 % des Français contre 23 %. Il a le profil même de l'opposant décidé, combatif, redoutable. Il fait en somme aujourd'hui un excellent candidat potentiel de premier tour — celui des « primaires » —, un moins bon candidat du second tour — celui des « rassembleurs » (12).

• *Les trois erreurs (1984-1985)*. — C'est probablement la mauvaise gestion tactique d'une stratégie juste qui va expliquer, après la stabilité globale de 1984, le recul général en 1985 de la popularité chiraquienne. Pour atténuer ses traits excessifs, pour « dé-droitiser » son image, bref pour faciliter le jour venu le report sur son nom au second tour de l'élection présidentielle des électeurs les plus centristes et les plus hésitants, il fallait bien définir et appliquer une stratégie à long terme dite de « recentrage ». Mais les évolutions de l'opinion, mal anticipées par le RPR et son leader, vont provoquer des applications à contretemps. Trois erreurs commises par J. Chirac en 1984 et début 1985 expliquent la nouvelle orientation vers la baisse de sa popularité après deux ans de montée régulière et une année de stabilité.

Première erreur, le non-marquage de son territoire politique par rapport au Front national. En bonne théorie des systèmes de partis, chaque formation politique est constamment menacée par l'expansionnisme potentiel de ses voisins et doit donc délimiter et constamment défendre son territoire. Pour avoir très insuffisamment marqué la différence entre le RPR et le Front national aux premiers signes de développement de celui-ci, pour avoir laissé comprendre au moins dans un premier temps qu'il n'était qu'un RPR plus dur et plus combatif, J. Chirac a laissé s'abaisser la barrière qui séparait jusqu'alors la droite de l'extrême-droite et en a bien malgré lui facilité ainsi le franchissement pour toute une frange d'électeurs volatiles.

Deuxième erreur, maintes fois soulignée, la liste unique de l'opposition aux élections européennes sous la direction de S. Veil et donc l'absence du RPR qui va laisser un large espace politique ouvert sur la droite, immédiatement occupé par le Front national. Le succès de celui-ci, confirmé un an plus tard aux élections cantonales, constitue dès lors un fait politique sur lequel il n'est plus possible de revenir. En prenant, à l'occasion de ces cantonales, la position très ferme de différenciation à l'égard de J.-M. Le Pen, mais bien tardivement, celle-là même qu'il n'avait pas su prendre un an plus tôt, J. Chirac ne pouvait pas ne pas avoir à en payer le prix.

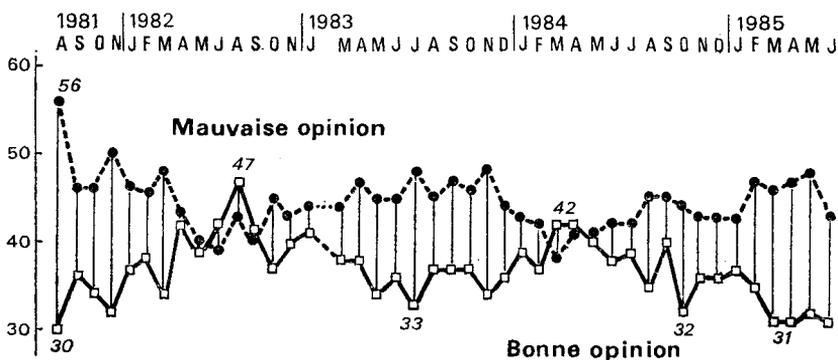
Troisième erreur, les retrouvailles spectaculaires avec V. Giscard

(12) SOFRES, *Opinion publique 1984*, p. 93-94.

d'Estaing qui, du fait même de l'absence de R. Barre, ont été perçues par beaucoup comme une nouvelle opération de division de l'opposition de droite et ont réveillé le spectre du Chirac diviseur des années 1976-1981.

En difficulté avec les électeurs de gauche quand il prend à l'occasion des campagnes électorales la tête des bataillons de la droite, en difficulté avec les électeurs tentés par le Front national quand il l'exclut soudainement de l'opposition légitime, en difficulté avec les barristes modérés quand il participe par le discours ou par l'action à des opérations qu'ils jugent hostiles à leur leader, J. Chirac cumule au moins provisoirement un triple mécontentement.

### L'impopularité dominante



GRAPHIQUE 4. — La cote de bonne opinion IFOP (1981-1985)

En définitive, on pressent dans la popularité chiraquienne le jeu combiné de trois logiques, d'ancienneté différente.

Une *logique gouvernementale* tout d'abord : ancien ministre, ancien Premier ministre, ancien candidat à la Présidence de la République, J. Chirac lui doit sa notoriété, sa compétence présumée et une sorte d'image de généraliste de la politique. C'est encore de cette logique d'exercice du pouvoir que relève son image très favorable de maire de Paris, progressivement occultée au cours des deux dernières années.

Une *logique de désunion* ensuite que scandent la démission de gouvernement, la création du RPR, l'appel de Cochin, la campagne électorale fratricide de 1981. Logique si profondément ancrée dans l'opinion, que trois ans de discours unioniste n'ont pu la faire disparaître, qu'une critique, une réserve, une fausse manœuvre suffisent à la remettre à jour.

Une *logique du droitisme combatif* enfin. Nettement situé à droite par son opposition à l'égard de l'union de la gauche des années soixante-dix, confirmé dans cette situation par son refus plus affirmé encore de la gauche

au pouvoir, plus fortement associé à la dimension partisane du RPR qu'à celle, plus rassembleuse, de maire de Paris, J. Chirac doit à cette logique ses succès d'image dès que l'on parle autorité ou sécurité, mais aussi la forte hostilité qu'il provoque dans les rangs de la gauche et les réticences qu'il suscite parfois dans le Marais, particulièrement quand il semble mettre en cause la légitimité institutionnelle de la gauche ou en proposer des raccourcis électoraux.

C'est dans l'importance relative qu'a pu prendre dans le passé chacune de ces logiques qu'il faut chercher les raisons de la popularité chiraquienne, et probablement de ses évolutions prochaines.



# Chronique constitutionnelle française

(16 janvier - 15 mai 1985)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

## ALTERNANCE

— *Bibliographie.* P. Avril, La cohabitation, *Après-Demain*, n° 271, février-mars 1985 ; Ch. Debbasch, Constitution et cohabitation, *Le Figaro*, 20-2 ; P. Wajzman, Cohabitation : le lit à deux places, *ibid.*, 19-4.

— *La fonction présidentielle au cœur du débat sur la cohabitation.* Au Club de la presse d'Europe 1, M. R. Barre a affirmé le 14-4 : *On ne peut pas jouer avec la fonction du Président de la République comme on joue de l'accordéon*, dire qu'il inspire et dirige la politique de la nation ; puis, parce que la majorité parlementaire change, dire : *le Président de la République n'a plus ses attributions* (*Le Monde*, 16-4).

A l'opposé, M. Giscard d'Estaing a révélé quelle aurait été son attitude si la gauche l'avait emporté en 1978 : « *Dans un tel cas, le Président de la République ne peut garder que l'exercice de ses fonctions formelles (...) et la présidence du conseil des ministres. Cette présidence, je pensais l'exercer comme étant simplement une présidence de séance...* Précisant qu'il comptait résider à Rambouillet et ne venir à l'Élysée que pour les conseils des ministres ou les réceptions protocolaires, pour « marquer une distanciation », l'ancien chef de l'État considère que la Constitution implique la possibilité d'une telle situation, dans laquelle « la vie de la nation est conduite par le Gouvernement », le Président de la République se bornant à « assurer la continuité de la vie constitutionnelle du pays ». Mais il dispose du « pouvoir d'interroger le pays en prononçant la dissolution de l'Assemblée » (*L'Express*, 10-5).

M. Barre, pour sa part, « voit mal » l'actuel Président de la République, ... dont je constate qu'il a été un président ayant exercé ses fonctions dans la plénitude de ses responsabilités, se faire mettre au placard par n'importe quel premier ministre que ce soit (*Le Monde*, 16-4).

Telle ne paraît pas, en effet, l'intention de M. F. Mitterrand qui affirmait à TF1 le 28-4 : *On n'élit pas un président pour qu'il soit inerte, pour qu'il ne fasse rien. Tout cela est très clairement expliqué dans la Constitution. Ce que je sais, c'est que la Constitution ne prévoit aucunement que les députés et l'Assemblée nationale puissent censurer le Président de la République. Alors, à tous ceux qui, parce qu'ils ont un gros appétit, se précipitent vers ce qu'ils croient être un fromage, je leur dis que je ne resterais pas inerte* (*Le Monde*, 30-4).

#### ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bibliographie*. Statistiques 1984, BAN, numéro spécial, mars.

— *Allocution de fin de session*. M. Cousté (RPR) a déploré l'abandon de cette pratique depuis 1981. Le ministre chargé des relations avec le Parlement, se retranchant derrière l'indépendance de l'Assemblée, se refuse à tout jugement de valeur (AN, Q, p. 974).

#### AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Bibliographie*. A Pouille, *Le pouvoir judiciaire et les tribunaux*, Masson, 1985 : une vigoureuse synthèse menée avec talent par un publiciste sur les brisées privatistes, pour l'essentiel ; R. Viargues : Grenoble, dix ans après. Trentième anniversaire des Tribunaux administratifs, RDP, 1985, p. 157.

— *Vie du Conseil d'Etat*. Le conseil des ministres réuni le 3-1 (*Le Monde*, 5-1) a nommé M. Pierre Laurent, président de la section du contentieux, au moment où la désignation de M. Guy Braibant, dont on connaît la notoriété scientifique autant que l'engagement politique, semblait acquise (v. *L'affaire Braibant*, *ibid.*). A la réflexion, on peut sembler-t-il avancer l'opinion selon laquelle ce refus, qui n'est, du reste, pas étranger à la contestation de la Haute juridiction (cette *Chronique*, n° 30, p. 158), a été la condition mise en vue de la réforme du contentieux (v. L'entretien de M. P. Nicolaÿ, *ibid.*, 2-4). Ultérieurement un décret 85-90 du 24-1 (p. 1043) devait élever la commission du rapport et des études, instituée par celui du 30-7-1963 et présidée par M. Guy Braibant, au rang de nouvelle section administrative. Enfin, pour la première fois, une femme, Mme Suzanne Grévisse, a été portée à la tête d'une section, par le conseil

des ministres du 23-1 (*ibid.*, 25-1). Elle participera désormais au bureau du CE, aux côtés, notamment de son conjoint, qui préside la section des travaux publics.

#### V. Libertés publiques. Loi.

##### COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* R. Dosière, J.-Cl. Fortier et J. Mastias, *Le nouveau conseil général*, Les Editions ouvrières, 1985, l'attrait de la décentralisation est à l'origine de cette belle étude ; D. Gaxie et P. Lehingue, *Enjeux municipaux* (CURAPP), PUF, 1984 ; Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, *Les budgets locaux et la loi. Manuel de contrôle budgétaire*. La Documentation française, 1985 ; M. Ismail, *Contribution à la théorie juridique des collectivités locales. Etude de droit comparé de différents droits positifs*, thèse droit, Paris-VIII, 1985 ; Mission sénatoriale d'information, *La décentralisation à mi-parcours*, rapport n° 177 (1984-1985) ; A. Oraison, *Quelques réflexions critiques sur l'organisation et les attributions des régions d'outre-mer*, Université de la Réunion, 1985.

Chr. Autexier, L'action extérieure des régions, *Cahiers juridiques franco-allemands*, n° 4, 1984, p. 2, Université de la Sarre ; R. Ferretti, La nouvelle décentralisation, *ibid.*, n° 8, 1985, p. 3 ; L. Saïdj, Les compétences mises en œuvre dans le contrôle budgétaire, *AJDA*, 1985, p. 60 ; P. Varaine et D. Malingre, L'activité des chambres régionales des comptes, *ibid.*, p. 141 ; P. Joxe et autres, Hommages aux communes de France (1884-1984), *Administration*, n° 125, 1984 ; J. Sekutowicz, L'autonomie financière des communes et la globalisation des aides de l'Etat, *ibid.*, p. 116.

— *Art. 74 C.* L'application de cette disposition, exigeant la consultation de l'assemblée territoriale sur toute loi concernant l'organisation particulière des TOM, a fait l'objet, on le sait, d'une abondante jurisprudence. Dans sa décision 85-187 DC du 25-1, le CC constate que la loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie (v. *Libertés publiques*), qui a seulement pour objet de conférer au haut-commissaire de la République, en application de la loi du 6-9-1984, les pouvoirs prévus par la loi du 3-4-1955, ne constitue donc qu'une *mesure d'application* de ces deux lois et n'avait pas, en raison de cette nature, à être soumise à la consultation de l'assemblée territoriale.

— *Contrôle a posteriori sur les actes des collectivités territoriales.* A la demande de M. Bayard (UDF), le ministre de l'intérieur commente les rapports que le Gouvernement soumet chaque année au Parlement sur l'exercice dudit contrôle. Pour l'année 1982-1983, la saisine du tribunal administratif a été de 0,3 ‰ de l'ensemble des actes concernés. La grande majorité des recours (77,4 ‰) visaient des actes des communes (AN, Q, p. 534).

#### V. Libertés publiques.

## COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

— *Création.* Le Sénat a décidé, le 24-4 (p. 360), de constituer une commission de contrôle sur les conditions dans lesquelles sont commandées et élaborées les études techniques qui fondent les expertises de l'établissement public Télédiffusion de France, en matière de répartition de fréquences hertziennes (il s'agit des expertises servant à l'établissement des propositions de la commission Galabert).

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* F. Hamon, Le cc et la liberté de la presse, *Rev. pol. et parlementaire*, nov. 1984, p. 80 ; F. Luchaire, Le cc d'hier et d'aujourd'hui, *Après-demain*, n° 271, févr., p. 16, M. de Villiers, Le cc en 1984, *RA*, 1985, p. 35.

Notes : M. Cliquennois, sous 7-11-1984, *AJDA*, 1985, p. 93 ; Cl. Franck, 85-187 DC, 25-1, *JCP*, 1985, n° 20356 ; X : 84-184 DC, 29-12, *JJA*, 9-3.

— *Décisions.* 84-182 DC, 18-1 (p. 818 et 823). Loi relative aux administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprise. V. *Loi*.

— 84-183 DC, 18-1 (p. 820 et 826). Loi relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises. V. *Loi*.

— 84-185 DC, 18-1 (p. 821 et 827). Loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22-7-1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales. V. *Libertés publiques*.

— 85-186 DC, 25-1 (p. 1137 et 1139). Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances. V. *Collectivités territoriales, Loi, Gouvernement et Libertés publiques*.

— *Indépendance de l'institution.* Interrogé sur la décision 84-185 du 18-1 (v. *Libertés publiques*), M. Chevènement a déclaré : « Il ne m'appartient pas de commenter la décision du cc » (*Le Monde*, 30-1). La réserve du ministre de l'éducation nationale contraste avec l'attitude de son prédécesseur, après la décision du 20-1-1984 (cette *Chronique*, n° 30, p. 162 et n° 32, p. 170).

— *Procédure.* A l'occasion de l'examen de la loi rétablissant l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie, divers aspects peuvent être abordés.

La crainte a été exprimée, tout d'abord, qu'une promulgation sur-le-champ ne prive l'opposition d'un recours devant le cc (v. Cl. Franck). Outre le légalisme du chef de l'Etat, il n'est pas douteux qu'une telle éventualité est à repousser pour une raison de fait et de droit. Nul n'ignore, à cet égard, l'aspect officieux de la procédure, selon lequel l'opposition, en dehors des moyens dont elle dispose au cours du débat parlementaire (exception d'irrecevabilité notamment) fait connaître, par des procédés appropriés au secrétariat général du Conseil ou à un proche collaborateur du président, son intention de déférer la loi. Au surplus, l'art. 10 C garantit à l'opposition le *délai* de saisine : le Président de la République promulgue, à cet effet, dans les quinze jours qui suivent la *transmission* au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Ce qui implique, à l'évidence, que les services législatifs des assemblées et le Secrétariat général du Gouvernement se concertent à l'issue du vote du texte.

Ensuite, au-delà du recours à des cibistes et de la transformation de la rue de Montpensier... en *conseil nocturne* (le cc a été saisi à 4 h 20), la procédure d'urgence a été demandée, pour la seconde fois (CCF, 21, p. 102) par le Gouvernement. Le juge a statué le même jour, à 17 heures.

Par ailleurs, on en vient à se demander s'il ne serait pas opportun de suggérer à toutes fins utiles au Secrétariat général du Gouvernement au moment où il entame le processus de promulgation de s'enquérir auprès du cc, à l'unisson de celui-ci, qui l'informe immédiatement du dépôt d'une saisine ? Dans un même souci de *lege feranda*, serait-il concevable de modifier l'art. 10 C en prévoyant une promulgation d'urgence à la demande du Gouvernement ?

En final, la procédure devant le cc est, d'une manière générale, largement ignorée, à l'extérieur, voire insoupçonnée. Le temps n'est-il pas venu de la consacrer, en empruntant une démarche consensuelle, à l'image de celle qui préside à la réforme du contentieux devant le CE ?

— *Saisine*. Pour la seconde fois depuis 1958 (CCF, 1, p. 163) le Président de la République, sur le fondement de l'art. 54 C, a saisi le cc, le 23-4 (Le Monde, 26-4), de la conformité à la Constitution du protocole n° 6 additionnel, à la convention européenne des droits de l'homme, relatif à l'abolition de la peine de mort.

#### V. Loi. *Président de la République.*

#### CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

— *Bibliographie*. Th. Renoux, La rénovation du Conseil économique et social, *AJDA*, 1985, p. 21 ; D. Turpin, La *réformette* du Conseil économique et social, *RDP*, 1985, p. 15.

## CONSEIL DES MINISTRES

— *Réunion extraordinaire*. A nouveau (cette *Chronique*, n° 33, p. 158), le conseil s'est réuni à deux reprises : de manière normale, le 24-4, et de façon exceptionnelle, le lendemain, à propos du statut de la Nouvelle-Calédonie (*Le Monde*, 27-4).

## CONSTITUTION

— *Bibliographie*. J. Gicquel, La révision introuvable, *Après-demain*, n° 271-272, février-mars 1985.

— *Les propositions de révision de M. Marchais*. Dans son rapport au XXV<sup>e</sup> Congrès, qui s'est tenu du 6 au 10-2, le secrétaire général du PCF a relancé l'offensive contre la pratique institutionnelle, inaugurée à la fin de l'année par une série d'articles de *L'Humanité* (cette *Chronique*, n° 33, p. 177). Les neuf propositions qu'il a présentées tendent à rendre le mandat présidentiel non renouvelable, et à ouvrir le second tour à tous les candidats ayant obtenu plus de 10 % des suffrages au premier ; le Premier ministre présiderait le conseil des ministres et le Gouvernement devrait obligatoirement engager sa responsabilité après sa nomination ; la dissolution serait impossible pendant l'année qui suit l'élection de l'AN : celle-ci devrait pouvoir établir son ordre du jour ; enfin le CC serait supprimé... (*L'Humanité-Dimanche*, 10-2). Sur ces propositions, v. O. Duhamel, Georges Marchais et la V<sup>e</sup> République (*Le Monde*, 10/11-2). Le secrétaire général du PCF réclamait enfin le retour à la représentation proportionnelle qui a fait l'objet des projets déposés le 10-4 : v. *République*.

## DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. Une nouvelle moisson, M. Duverger, *Le système politique français*, PUF, 18<sup>e</sup> éd. 1985 ; N. Le Mong, *La constitution de la V<sup>e</sup> République* 3<sup>e</sup> éd., 1985, les Ed. STH ; P. Pactet, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Masson, 8<sup>e</sup> éd., 1985 : autant de succès amplement justifiés.

## ÉLECTIONS

— *Bibliographie*. J. de Soto, le Conseil d'Etat et les élections municipales, *RDP*, 1984, p. 1673 ; S. Hubac et J. E. Schoettl, Le découpage cantonal, *AJDA*, 1985, p. 76 ; M. Cliquennois, Inéligibilité et incompatibilité dans le contentieux des élections législatives, note sous CC 7-11-1984, *AJDA*, 1985, p. 93 ; Le contentieux des élections à l'Assemblée des Communautés

européennes, concl. D. Labetoulle sous CE Ass. 23-11-1984, *AJDA*, 1985, p. 216 (v. *Sondages*) ; A. Lancelot, L'insupportable majorité. Les cantonales de mars 1985, *Projet*, mai 1985, p. 19.

— *Contentieux : inéligibilité*. Dans le fil de l'arrêt *Elections de Louhans* du 16-12-1983 (*RDP*, 1984, p. 1679 et *AJDA*, 1984, p. 336), le Conseil d'Etat a de nouveau interprété largement l'art. L 231 du code électoral qui déclare inéligibles « les directeurs généraux, directeurs, directeurs-adjoints, chefs de services et chefs de bureau du conseil général et du conseil régional » (rédaction de la loi 82-974 du 19-11-1982), en assimilant à ces fonctions un agent contractuel du département du Val-d'Oise occupant l'emploi de conseiller technique chargé des affaires sanitaires et sociales et du logement : la rédaction imprécise de la loi ainsi que la diversité des titres dans la fonction publique territoriale expliquent que le juge ne s'en tienne pas à l'énumération stricte du code électoral, comme le veut la jurisprudence traditionnelle en matière d'inéligibilité (CE, 8-2-1985, *Elections municipales de Sarcelles*).

— *Contentieux : art. L 115 du code électoral (élections municipales de Marseille)*. La chambre criminelle de la Cour de cass. ayant confirmé le 6-12-1984 l'arrêt de la cour d'Aix faisant application de l'art. L. 115, selon lequel le privilège de juridiction de l'art. 681 du Code pénal est inapplicable aux crimes et délits commis afin de favoriser ou de combattre une candidature (cette *Chronique*, n° 33, p. 160), le préfet de police de Marseille a été condamné, sur plainte de M. Gaudin, député (UDF) à 10 000 F d'amende par la septième chambre correctionnelle de la cour d'Aix le 26-2, pour avoir, par ses déclarations, « sciemment et avec dessein voulu combattre les listes » de ce dernier (*Le Monde*, 28-2). Epilogue : M. Patault a été remplacé dans ses fonctions par le conseil des ministres du 6-3... et nommé préfet hors cadre (*ibid.*, 8-3).

— *Elections cantonales*. Le renouvellement de la moitié des conseils généraux qui s'est déroulé, les 10 et 17-3, a vu s'affronter 10 220 candidats pour 2 044 sièges (1 954 en métropole), soit 5 candidats en moyenne par canton, chiffre supérieur à ceux des précédentes consultations. En revanche, la participation a été légèrement inférieure à celle du renouvellement de 1982 : 35,7 % d'abstentions au 1<sup>er</sup> tour et 33,7 % au ballottage, contre respectivement 31,8 % et 29,7 %. La gauche a mieux résisté qu'il n'était prévu et sa défaite ne s'est pas transformée en déroute. Mais le principal enjeu du scrutin était de savoir si l'opposition parlementaire (qui devient majoritaire dans 69 départements) aurait besoin du Front national de M. Le Pen. Selon les statistiques du ministère de l'intérieur, l'UDF, le RPR et les « divers opposition » totalisaient 49,5 % des suffrages au 1<sup>er</sup> tour ; aucun accord de désistement n'a été conclu avec le Front national, qui n'a pas retrouvé son score des élections européennes du 17-6-1984 (10,95 % : cette *Chronique*, n° 31, p. 181) lesquelles, faut-il le rappeler ? se déroulaient à la représentation proportionnelle... ?

*Bilan des sièges (métropole et outre-mer)*

Nuances	Sortants	Elus	Balance
Extrême gauche	2	1	— 1
PCF	229	149	— 80
PS	579	424	— 155
MRG	70	57	— 13
Divers gauche	55	59	+ 4
Ecologistes	0	2	+ 2
RPR	245	400	+ 155
UDF	423	525	+ 102
Divers droite	301	425	+ 124
Extrême droite	1	2	+ 1
<b>Total</b>	<b>1 905</b>	<b>2 044</b>	<b>+ 139</b>

*Résultats en voix (métropole et outre-mer) 1<sup>er</sup> tour (2 044 cantons)*

	Nombre de voix	Pourcentage
Inscrits	18 217 095	
Votants	12 127 058	66,57
Exprimés	11 711 086	64,29
Abstentions	6 090 037	35,71
Extrême gauche	80 285	0,60
PCF	1 479 227	12,60
PS	2 878 714	24,52
MRG	173 477	1,48
Divers gauche	241 458	2,06
Ecologistes	91 600	0,78
RPR	1 939 137	16,56
UDF	2 095 655	17,89
Divers droite	1 714 135	14,64
Extrême droite	1 016 398	8,68

*2<sup>e</sup> tour (1 231 cantons)*

Inscrits	12 365 502
Votants	8 190 772
Exprimés	7 803 909
Abstentions	33,76 %

Nuances	Nombre de voix	Pourcentage
Extrême gauche	5 020	0,06
PCF	882 735	11,31
PS	2 436 351	31,21
MRG	139 979	1,79
Divers gauche	139 266	1,78
Ecologistes	2 605	0,03
RPR	1 650 834	21,15
UDF	1 387 129	17,77
Divers droite	1 017 846	13,04
Extrême droite	142 144	1,82

## GOUVERNEMENT

— *Bibliographie.* Note F. Miclo sous CE, 28-5-1984, Ordre des avocats de Saint-Denis-de-la-Réunion, D, 1985, p. 182 : compétence normative du secrétaire d'Etat.

— *Communication politique.* De manière désormais classique, M. Laurent Fabius est intervenu dans le cadre de son quart d'heure mensuel à TFL, au cours des mois écoulés (cette *Chronique*, n° 32, p. 175). Toutefois, en raison de la campagne des élections cantonales, il s'est abstenu en février.

## V. Premier ministre. Opposition.

— *Composition.* Le second remaniement du Gouvernement Laurent Fabius (cette *Chronique*, n° 33, p. 160) a été consécutif à la démission le 4-4, de M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture, en désaccord avec le choix de la future loi électorale relative à l'Assemblée nationale (v. son art. dans *Le Monde*, 6-4). Un décret du 4-4 (p. 3990) nomme en remplacement M. Henri Nallet, jusqu'alors conseiller technique à la présidence de la République, ce qui, à notre connaissance est sans précédent, à la différence du secrétaire général de ladite présidence (CCF, 23, p. 196), tandis que M. René Souchon, secrétaire d'Etat est promu *ministre délégué* auprès du ministre, chargé de l'agriculture et de la forêt (*ibid.*).

Conformément à la tradition, M. Nallet a remis à son prédécesseur les insignes de commandeur dans l'ordre national du Mérite agricole (*le poireau*).

— *Pouvoirs de crise.* La loi 85-96 du 25-1 (p. 1087) rétablit, conformément à l'art. 36 C, jusqu'au 30-6-1985, l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances (cette *Chronique*, n° 33, p. 160).

V. Conseil constitutionnel. Libertés publiques. Ministre. Responsabilité gouvernementale.

## GROUPES

— *Relations entre le groupe et le PS.* — La Fédération socialiste du Pas-de-Calais ayant prié ses députés de se dispenser de toute prise de position sur le projet de réforme électorale avant qu'elle n'en ait débattu, le président du groupe, M. Billardon, a rappelé que deux règles présidaient au fonctionnement de celui-ci : l'unité de vote et le soin laissé au parti de trancher en cas de désaccord (*Le Monde*, 18-4). Le 24-4, le bureau exécutif du PS a rejeté la demande de la Fédération du Pas-de-Calais tendant à la réunion conjointe du groupe et du comité directeur prévu par l'art. 34 des statuts, M. Jospin, premier secrétaire, ayant indiqué qu'une telle réunion

doit être demandée par l'une ou l'autre de ces deux instances, et qu'elle n'est pas possible après l'ouverture du débat parlementaire qui avait lieu le jour même. Le bureau exécutif a approuvé le projet du Gouvernement (*ibid.*, 26-4).

Dans le vote d'ensemble, le 26-4, 272 députés socialistes ont voté pour, tandis que 11 s'abstenaient (il s'agit de radicaux de gauche apparentés) et que MM. Marchand, qui présidait, et Mermaz ne prenaient pas part au scrutin (p. 482).

#### IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Demande de suspension de poursuites.* Le Sénat a désigné, le 24-4, les membres de la commission chargée d'examiner la proposition de résolution de M. J. Pelletier et des membres de la Gauche démocratique tendant à obtenir la suspension des poursuites engagées contre M. F. Abadie, sénateur (CD) des Hautes-Pyrénées.

— *Irresponsabilité parlementaire.* M. Louis Philibert, député (S), a été condamné par la cour d'appel de Lyon, selon une jurisprudence constante, le 5-10-1984 pour diffamation d'un adversaire (*Le Monde*, 9-10). On voudra bien nous pardonner ce retard.

— *Inviolabilité parlementaire.* M. Claude Estier, député (S), a été inculpé le 20-3, d'injures publiques envers M. Jean-Pierre Pierre-Bloch (*ibid.*, 22-3). A son tour, M. Wilfrid Bertile, député (S), a été inculpé d'ingérence (art. 175 du Code pénal) à propos de l'acquisition d'un terrain à Saint-Philippe (Réunion), ville dont il est maire, le 30-4 (*ibid.*, 4-5). L'Assemblée nationale n'a pas été saisie, conformément à l'art. 26, al. 2 C, car le 27-3 les poursuites avaient été déclenchées par un réquisitoire du procureur général près la cour d'appel de Saint-Denis. Dès l'instant où les poursuites ont été commencées, elles peuvent se poursuivre pendant la session, tant que l'Assemblée n'en demande pas la suspension (art. 26 *in fine* C).

#### JOURNAL OFFICIEL

— *Naissance de JOEL.* Poursuivant sa métamorphose (cette *Chronique*, n° 31, p. 183), un arrêté du 13-3 (p. 3110) crée un *Journal officiel électronique* (édition *Lois et décrets*).

#### LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* R. Pinto : *Au service du droit*, Publications de la Sorbonne, 1984 ; F. Bouyssou, *Les garanties supra-législatives du droit de propriété*, D, 1984, p. 231 ; J. Fourré, *L'entrée en vigueur de l'art. 11*

de la Déclaration des droits du 26 août 1789, *JJA*, 25-1 ; J. P. Pancraccio, Le nouveau statut des objecteurs de conscience *RDP*, 1985, p. 103 ; A. Plantey, Le terrorisme contre les droits de l'homme, *ibid.*, p. 5.

Dossier : La défense des droits de l'homme, communication de M. R. Dumas au conseil des ministres du 17-4, Lettre de Matignon n° 148, 22-4.

Notes : CS sous CE, 31-10-1984, *FANE*, *D*, 1985, p. 201 ; G. Roujou de Boubée, Cass. Ch. crim., 4-10-1984, *Kandé*, *ibid.*, p. 54.

— *Commission pour la transparence et le pluralisme de la presse.* — Les six membres de l'instance créée par la loi 84-937 du 23-10-1984 ont été nommés par décret du Président de la République en date du 22-2 (p. 2445) ; le président, désigné par le chef de l'Etat, est M. Henri Caillavet, ancien sénateur du Lot-et-Garonne (GD), les cinq autres membres étant désignés respectivement par le président du Sénat (M. J. Donnadou), celui de l'AN (M. R. Nahon), le vice-président du CE (M. M. Combarous), le premier président de la Cour des comptes (M. J. Chazal). L'organisation et le fonctionnement de la commission ont été fixés par le décret 85-273 du 26-2 (p. 2551), signé par le Premier ministre.

— *Droit de vote des immigrés.* Le problème, brièvement évoqué au début du septennat, avait fait l'objet d'une question au Gouvernement le 7-11-1984 (p. 5656) à la suite de déclarations du ministre de l'intérieur favorables au principe. Devant le Congrès de la Ligue des droits de l'homme, le 20-4, le chef de l'Etat est revenu sur « une revendication que je pense juste, qui inéluctablement s'inscrira dans nos lois mais qui ne doit pas nécessairement exposer ce Gouvernement à l'incompréhension générale » (*Le Monde*, 23-4).

— *Extradition.* Le Président de la République a précisé le 22-2, à l'issue de son entretien avec le président du conseil italien, M. Craxi, la position de la France : « Tout crime de sang justifie l'extradition » (*Le Monde*, 24/25-2). Il devait revenir sur cette question devant le Congrès de la Ligue des droits de l'homme (*ibid.*, 23-4).

— *Liberté d'aller et venir.* Une fois de plus (cette *Chronique*, n° 33, p. 162), l'exercice des contrôles d'identité, dans le cadre d'une opération de police administrative, est à l'origine de l'arrêt *Mihaly Bogdan*, rendu par la chambre criminelle de la Cour de cassation, le 25-4 (*Le Monde*, 27-4). Au cas particulier, en se référant, à l'art. 66 C, d'après lequel *l'autorité judiciaire est la gardienne de la liberté individuelle*, le juge s'est employé à interpréter le décret du 30 juin 1946, selon lequel les étrangers doivent présenter à toute réquisition des agents de l'autorité publique, les documents sous le couvert desquels ils sont autorisés à séjourner en France de manière à limiter le subjectivisme, en bref, à éliminer le *délit de faciès*. A l'avenir, l'extranéité ne pourra résulter que d'*éléments objectifs déduits*

*des circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé.* Dans la pratique, la ligne de démarcation s'avérera difficile à tracer, sans nul doute (v. *Libération*, 27/28-4).

— *Liberté d'association.* Le conseil des ministres du 23-1 a prononcé, à nouveau, la dissolution de la FANE, après avoir souscrit à l'obligation de motivation relevé par le juge administratif (cette *Chronique*, n° 33, p. 162).

— *Liberté de l'enseignement.* L'Etat de droit a triomphé des passions de l'été dernier (cette *Chronique*, n° 31, p. 195 et 32, p. 188). En prolongement de la loi de finances pour 1985 (*ibid.*, n° 33, p. 167), la loi 85-97 du 25-1 (p. 1088) modifie et complète la loi 83-663 du 22-7-1983 concernant les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales. Sous un libellé ampoulé, le législateur, empruntant une démarche simple, a restitué à la loi Debré du 31-12-1959 son caractère originaire, en abrogeant les modifications et adjonctions apportées par les lois du 1<sup>er</sup>-6-1971 et du 25-11-1977 (loi *Guermeur*), après que le CC ait été saisi.

Par une décision 84-185 DC du 18-1 (p. 821 et 827), ce dernier en a constaté la conformité à l'exception, toutefois, d'une disposition. Il a fait bonne justice de l'argument tiré de la mise en cause de situations existantes, en indiquant, au nom du principe de la hiérarchie des normes, que *les lois ordinaires ayant toutes la même valeur juridique, aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce qu'une loi abroge des dispositions législatives antérieures ; qu'il n'en serait autrement que si cette abrogation avait pour effet de porter atteinte à l'exercice d'un droit ou d'une liberté ayant valeur constitutionnelle.*

Sous cet aspect, l'art. 27-1 relatif au mode de passation d'un contrat d'association, respecte le caractère propre des établissements d'enseignement privés, simple mise en œuvre du principe constitutionnel de la liberté d'enseignement, proclamé le 25-11-1977 (*CCF*, 5, p. 234). Il en est de même de l'art. 27-3 qui, subordonnant la conclusion des contrats d'association ou des contrats simples au respect des règles applicables à l'enseignement public, explicite la notion ambiguë de *besoin scolaire reconnu*. A ce propos, le CC se rallie à l'interprétation du CE (arrêt *Ministre de l'éducation c/Institut technique privé de Dunkerque*, 25-4-1980, concl. J.-F. Théry, *AJDA*, 1980, p. 491) en considérant qu'elle recouvre des éléments tant quantitatifs que qualitatifs. Quant au mode de résiliation des contrats d'association, retenu à l'art. 27-6, il ne déroge aucunement au régime des contrats administratifs.

Reste l'art. 27-2, qui subordonne la conclusion du contrat d'association à l'*avis* du département ou de la région s'agissant des classes du second degré et à l'*accord* de la commune pour celles du premier degré. Cette disposition a suscité la réprobation du juge constitutionnel : *sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le point de savoir si les dispositions... portent ou non atteinte à la liberté de l'enseignement et à l'égalité*, elles ont été censurées dès lors que *si le principe de libre administration des collectivités territoriales*

*a valeur constitutionnelle, il ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et ainsi puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire.* La vigueur de la rédaction est à la mesure de la sauvegarde concomitante de l'indivisibilité de la République et de l'Etat de droit. A partir de l'instant, en effet, où les libertés à valeur constitutionnelle s'imposent au pouvoir central, on ne peut concevoir, en bonne logique, que le pouvoir local en soit affranchi. Au-delà du réflexe jacobin, l'idée avancée jadis par le doyen Maurice Hauriou, selon laquelle la *constitution sociale* prime la *constitution politique* trouve, en l'espèce, son couronnement.

— *Liberté de la presse.* Le droit de réponse prévu à l'art. 13 de la loi du 29-7-1881 peut être exercé à la suite d'une mise en cause contenue dans un bulletin municipal d'information édité par une collectivité locale, selon une jurisprudence constante (Cass. crim., 4-6-1953, *D*, 1953, p. 663) rappelle M. Fillioud à M. Chouat (s) (*AN, Q*, p. 1544).

— *Rétablissement de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie.* — Proclamé le 12-1 par arrêté du haut-commissaire (cette *Chronique*, n° 33, p. 160), l'état d'urgence ne pouvait être prorogé au-delà de douze jours que sur autorisation du législateur. Tel était l'objet du projet déposé le 23-1, à la veille de l'expiration du délai, mais n'ayant été adopté que le 24, la loi 85-96 du 25-1 rétablit l'état d'urgence jusqu'au 30-6-1985. Auparavant, le CC saisi par l'opposition, a rejeté le recours par sa décision 85-187 DC du 25-1 (p. 1137).

Selon le premier moyen, le législateur ne pouvant porter d'atteintes, même exceptionnelles et temporaires, aux libertés constitutionnelles que dans les cas prévus par la Constitution, l'état d'urgence, qui, à la différence de l'état de siège, n'est pas visé par celle-ci, ne saurait être institué par une loi. Il a été répondu, d'abord, l'art 16 C, ayant été traité par prétérition, qu'il appartient au législateur, dans le cadre de l'art. 34 C, *d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel le respect des libertés ne saurait être assuré*; ensuite que la Constitution, si elle vise expressément l'état de siège, n'a pas pour autant exclu la possibilité pour le législateur de prévoir un régime répondant à cet objectif et qu'elle *n'a pas eu pour effet d'abroger la loi du 3-4-1955 relative à l'état d'urgence, qui, d'ailleurs, a été modifié sous son empire.*

Pour les autres moyens, v. *Collectivités territoriales* (art. 74 C) et *Loi* (contrôle par voie d'exception).

## LOI

— *Bibliographie.* F. Hamon, *La loi et le règlement*, Documentation française, 1985, nouv. éd.; R. Pinto, *La loi du 17 août 1948 tendant au*

redressement économique et financier : l'étude classique de la première tentative de répartition des compétences entre le Parlement et le Gouvernement figure parmi les textes réunis et publiés en hommage à leur auteur sous le titre *Au service du droit. Réflexions et positions 1936-1982*, Publications de la Sorbonne, 1984. L'Association française des constitutionnalistes, lors de son colloque tenu au Sénat, les 8 et 9-3, a prolongé sa réflexion sur : *Qui fait la loi ? Le rôle du Parlement.*

— *Conformité à la Constitution de la loi relative aux administrateurs judiciaires, mandataires — liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprise.* Par une décision 84-182 DC du 18-1 (p. 818 et 823), le CC a confirmé, sur recours de l'opposition (à la vérité, ne s'agit-il pas d'une *saisine corporative* ?) sa jurisprudence. De manière classique, il a repoussé l'argumentation relative, notamment aux droits de la défense et au principe d'égalité, tandis qu'il censurait les art. 7 et 15 (et pour cause d'inséparabilité les art. 25 et 33), motif pris de ce qu'ils méconnaissent l'*indépendance de l'autorité judiciaire* garantie par l'art. 64 C, dès lors qu'en cas d'empêchement d'un administrateur judiciaire, il appartient à celle-ci et, non point à une commission, de la remplacer. Les actes professionnels accomplis par ledit administrateur ressortissent, en effet, à sa qualité de *mandataire de justice*. Au surplus, la loi 85-99 du 25-1 (p. 1117) était en état de promulgation.

#### V. Autorité judiciaire. Pouvoir réglementaire.

— *Conformité à la Constitution de la loi relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises.* De façon concomitante, le juge a été appelé à statuer, par une décision 84-183 DC du 18-1 (p. 820 et 826). Concernant les droits de la défense, le principe d'égalité des parties devant le juge, consacré le 23-7-1975 (*GD*, p. 283), n'est pas affecté, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte au caractère *contradictoire* de la procédure. En revanche, l'art. 175 du texte déféré a été frappé de non-conformité au regard du principe d'*égal accès des citoyens à la justice*, dès lors, que les justiciables sont placés, quelles que soient leurs diligences, dans des situations *différentes* au regard des garanties qu'offre l'exercice d'une même voie de recours, selon qu'au cas particulier, la cour d'appel a statué ou non dans le délai qui lui est imparti.

En outre, le délit de malversation (art. 207), dont se rend coupable un administrateur dans l'exercice de ses fonctions, ne respecte pas les exigences posées à l'art. 8 de la Déclaration de 1789 (cette *Chronique*, n° 32, p. 177) : Le législateur doit, en effet définir les éléments constitutifs d'une infraction *en des termes clairs et précis*. Or, cette condition n'est pas satisfaite en l'espèce. Sous le bénéfice de ces amputations, la loi 85-98 du 25-1 (p. 1097) a été promulguée.

#### V. Autorité judiciaire.

— *Contrôle par voie d'exception.* Le principe, selon lequel le cc n'exerce qu'un contrôle *a priori* et refuse par conséquent d'examiner la conformité de dispositions contenues dans une loi déjà promulguée, a été posé par la décision 78-96 DC du 27-7-1978, *Monopole de la radio et de la télévision*. Mais, la portée de ce refus du contrôle par voie d'exception devait être atténuée, par la décision 80-125 DC du 19-12-1980, *Répression du viol*, ainsi que nous l'avions alors noté (*CCF*, 17, p. 272) et comme l'ont constaté MM. Favoreu et Philip dans la 3<sup>e</sup> édition des *Grandes décisions* (p. 408). La décision 85-187 DC du 25-1 (v. *Libertés publiques*) explicite cette jurisprudence. Le cc écarte les moyens selon lesquels les règles de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie méconnaissent les art. 34, 66 et 74 C, car ces moyens portent sur les règles mêmes de l'état d'urgence telles qu'elles résultent des lois du 3-4-1955 et 6-9-1984 : « *Si la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine, il ne saurait en être de même lorsqu'il s'agit de la simple mise en application d'une telle loi* » (p. 1138).

— *Proposition.* Le ministre chargé des relations avec le Parlement affirme, en réponse à M. Cousté (RPR) : *Le pouvoir d'initiative législative qui appartient, en vertu de la Constitution, aux membres du Parlement n'impose aucune obligation au Gouvernement. Aussi, celui-ci ne tient-il aucune liste des propositions de loi votées par le Sénat ni de celles qui ont été inscrites à l'ordre du jour complémentaire de l'Assemblée nationale* (AN, Q, p. 974).

V. Conseil constitutionnel, Président de la République.

#### LOI DE FINANCES

— *Bibliographie - Erratum.* Il fallait lire : R. Muzellec, Du caractère fondamental (et non « gouvernemental ») des lois de finances rectificatives (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 33, p. 166).

#### MINISTRE

— *Bibliographie.* Note J.-M. R., sous Cass. crim., 9-7-1984 *Ralite, D*, 1985, p. 78.

— *Démission.* En désaccord avec la future loi électorale, M. Michel Rocard, ministre de l'agriculture, a présenté sa démission au chef de l'Etat, le 4-4 (*Le Monde*, 5-3), à l'issue du conseil des ministres de la veille. V. A. Passeron, Les démissions du Gouvernement. Un destin national toujours contrarié (*Le Monde*, 7/8-4).

— *Responsabilité pénale.* La 10<sup>e</sup> chambre de la cour d'appel de Paris a confirmé, le 1<sup>er</sup>-2 (*Bulletin quotidien*, 4-2), le jugement par lequel la 17<sup>e</sup> chambre correctionnelle s'était reconnue compétente pour examiner l'instance engagée par une association de magistrats contre l'ancien ministre, M. Jack Ralite. Ce dernier avait critiqué en 1983 (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 27, p. 181) au micro de RTL, les jugements des tribunaux administratifs en matière électorale.

V. *Gouvernement, Premier ministre, Président de la République.*

#### OPPOSITION

— *Droit de réponse.* L'opposition, qui avait jusque-là boycotté son droit de réplique à l'émission mensuelle du Premier ministre à TF1 (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 33, p. 168), a décidé d'y recourir après l'intervention de M. Fabius du 20-3. Les groupes UDF et RPR s'étant mis d'accord pour s'exprimer alternativement chaque mois : c'est M. Gaudin, président du groupe UDF, qui a utilisé les quinze minutes d'antenne le 21 (*Le Monde*, 23-3). M. Hage, au nom du groupe communiste, a également participé à l'émission, où M. Popereen représentait le ps.

— *Temps d'antenne.* Au cours du quatrième trimestre de 1984, la présidence de la République a disposé de trois heures vingt, le Gouvernement de presque douze, les partis de gauche de six heures cinquante et l'opposition de neuf heures quarante (*Bulletin quotidien*, 7-2).

V. *Partis.*

#### ORDRE DU JOUR

— *Retrait.* A la suite du rejet, le 9-5, par la commission des lois de l'AN du projet autorisant l'enregistrement des procès, la discussion de ce texte, inscrite à l'ordre du jour du 14, en a été retirée (*Le Monde*, 11-5).

#### PARLEMENT

— *Bibliographie.* D. Maus, *Le Parlement sous la V<sup>e</sup> République*, « Que sais-je ? », n<sup>o</sup> 2217, 1985 : un modèle monographique ; A. Richard, L'activité législative depuis 1981, *Après-demain*, p. 29 ; Ph. Séguin, Voyage autour de nos chambres, *ibid.*, p. 33 ; J. Priou, Les collaborateurs non fonctionnaires des parlementaires, in *Informations constitutionnelles et parlementaires*, Union interparlementaire (Genève), n<sup>o</sup> 138, 1984, p. 51 et s.

## PARLEMENTAIRES

— *Cumul des mandats.* Le Gouvernement a décidé de faire un pas vers la limitation du cumul des mandats a indiqué M. Pierre Joxe à l'issue du conseil des ministres du 10-4 (*Le Monde*, 11-4). Un groupe de travail doit mettre au point des propositions dans ce sens ; présidé par M. Marcel Debarge, sénateur (s) de la Seine-Saint-Denis et auteur d'un rapport à ce sujet en 1982, il comprend des représentants du Gouvernement, du Parti socialiste, de la Fédération nationale des Elus socialistes et républicains et des deux groupes parlementaires du PS (*Bulletin quotidien*, 3-5). Une réforme avait été envisagée sous le précédent septennat, mais elle n'avait pu aboutir, faute d'accord entre les principaux partis (CCF, 14, p. 337).

— *Parlementaires en mission.* MM. J.-M. Testu, député (s) d'Indre-et-Loire, et D. Taddéi, député (s) du Vaucluse, ont été nommés respectivement auprès de M. Alain Calmat, ministre délégué à la jeunesse et aux sports, le 15-3 (p. 3184) et de Mme Edith Cresson, ministre du redéploiement industriel, le 21-3 (p. 3397).

## V. Immunités.

## POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* S. Hubac et J. E. Schoettl : obs. sous CE, 28-9-1984, Confédération nationale des Sociétés de Protection des Animaux de France et des Pays d'expression française, *AJDA*, 1985, p. 83 (portée des directives communautaires).

— *Décrets d'application.* A l'invitation de M. Marcellin (UDF), le PM marque son souci à nouveau (cette *Chronique*, n° 33, p. 171) de faire diligence : *Il est notamment prévu, afin que le travail de préparation des décrets soit commencé en temps utile, d'organiser une première réunion de programmation administrative dès la fin de la première lecture des textes du Parlement. De plus, lors du vote définitif de la loi, le ministre responsable de son exécution devra faire parvenir au secrétariat général du Gouvernement, au moment où il donne son contreseing, une fiche détaillée récapitulant le nombre, la nature et le calendrier des textes à prendre pour l'application de la loi. Enfin le Gouvernement veillera à la mise en place d'un dispositif de suivi de ce calendrier, de façon que les difficultés éventuellement rencontrées lors de son exécution puissent être réglées rapidement* (AN, Q, p. 1374).

## V. Loi.

## PARTIS POLITIQUES

— *Les chefs de partis à l'Élysée.* A la veille du sommet des pays industrialisés, le chef de l'État a reçu le 29-4 MM. Jospin et Lecanuet, respectivement premier secrétaire du PS et président de l'UDF ; le 30, MM. Chirac et Marchais, président du RPR et secrétaire général du PCF. Les précédents entretiens avaient eu lieu un an plus tôt dans des circonstances analogues (cette *Chronique*, n° 31, p. 188), mais cette fois M. Giscard d'Estaing a décliné l'invitation présidentielle (*Le Monde*, 2-5).

— *Mme Bouchardeau quitte le PSU.* Le ministre de l'environnement, qui s'était mis « en roue libre » par rapport au parti dont elle fut secrétaire nationale (cette *Chronique*, n° 33, p. 168), a décidé de le quitter (*Le Monde*, 28/29-4).

— *Le Président de la République n'est pas le chef d'un parti.* Interrogé sur l'union de la gauche le 16-1, M. F. Mitterrand a répondu : « Je ne veux pas faire le travail d'un chef de parti. Je ne suis pas le chef d'un parti... Je n'entends pas me mêler des accords entre les partis, de savoir qui ferait partie de la future majorité. Ce n'est pas mon affaire. Mais j'appellerai les Français à se prononcer sur un certain nombre de thèmes... Les choix présidentiels sont des choix qui touchent aux intérêts généraux de la France » (*Le Monde*, 18-1).

## PREMIER MINISTRE

— *Condition.* Dans un communiqué, le Premier ministre a déclaré le 19-2, à propos de l'élection au suffrage universel des conseils régionaux : *Après avoir consulté le Président de la République, j'ai estimé nécessaire qu'un projet de loi soit déposé à la prochaine session parlementaire* (*Le Monde*, 20-2). Ces propos s'inscrivent dans le style des précédentes déclarations de M. Fabius (cette *Chronique*, n° 32, p. 184).

— *De la protection du Président à la protection par le Président ?* Interrogé à TF1, le 28-4 (*Le Monde*, 30-4), sur la popularité de MM. Fabius et Lang, M. Mitterrand a formulé une conception qui tranche par rapport à la tradition (cette *Chronique*, n° 33, p. 171) : *Je suis très content pour eux et je suis très heureux de pouvoir leur servir de bouclier... J'estime que le rôle du chef de l'État, c'est d'assumer la principale responsabilité : donc la responsabilité difficile, dans les temps difficiles, ce n'est pas à mes ministres de l'assumer, ni au Premier ministre : c'est à moi.*

A ce compte, l'enfant chéri du Président serait affranchi de la fonction de sacrifice, selon l'expression de M. Jobert, qui, à ce jour, caractérisait ses prédécesseurs, en vue de favoriser sans doute son destin national ?

— *Distinction et considération.* Confirmation d'une pratique (CCF, 21, p. 364), le Président de la République a remis le 21-2 les insignes de grand-croix de l'ordre du Mérite à M. Laurent Fabius, six mois après sa nomination à Matignon.

— *Epouse du Premier ministre.* Mme Françoise Fabius a opiné, créant de la sorte un précédent, qu'on attribue à tort un certain rôle à la femme du Premier ministre. En fait, elle n'a pas de statut et n'a aucun pouvoir (*Libération*, 11-2). On ne peut, certes, que s'associer à cette interprétation sans s'empêcher de penser, cependant, qu'influencer le pouvoir ressortit, pour l'essentiel, à la condition féminine.

#### V. Gouvernement, Opposition, Président de la République.

##### PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* M. Schifres et M. Sarazin, *L'Elysée de Mitterrand*, A. Moreau, 1985 ; R. Christien, *L'élection du Président de la V<sup>e</sup> République*, thèse, Paris I ; R. Pinto, Les pouvoirs du Président de la République dans le domaine de la politique extérieure et de la défense nationale, *Après-Demain*, n° 272-272, février-mars 1985 ; J. Robert, La pratique présidentielle depuis 1981 (*ibid.*) ; Aramis, Les mousquetaires « antiterrorisme » du Président, *Le Monde*, 13, 14 et 15-3 (et le communiqué du ministre de l'intérieur, *ibid.*, 19-3) ; Les chantiers-épouvantails du Président (*ibid.*, 24/25-3).

— *Attributions.* Le chef de l'Etat a procédé à la désignation des membres du haut conseil de la francophonie, créée par le décret du 12-3-1984 (cette *Chronique*, n° 30, p. 180), qu'il préside *de jure* (*Le Monde*, 18-1).

— *Epouse du Président de la République.* De façon inédite, semble-t-il, la conjointe d'un chef de l'Etat a publié un article : D. Mitterrand, Faisons cause commune !, *Gauche*, n° 4, février 1985, p. 44.

Derechef (cette *Chronique*, n° 32, p. 184), celle-ci s'est rendue, dans le cadre d'une visite d'amitié, en RCA, le 1<sup>er</sup>-4 (*Le Monde*, 3-4), à l'invitation de l'épouse du général Kolingba.

— *Ancien Président de la République.* Cela ne sert à rien, prétend M. Giscard d'Estaing, à TF1, le 25-4 (*Le Monde*, 27-4)... en dehors toutefois de l'interprétation constitutionnelle. C'est ainsi qu'à l'occasion du débat tendant à soumettre au référendum le projet de loi sur l'élection des députés, son intervention le 24-4 a provoqué une prompte réaction du ministre de l'intérieur : *Vous portez le deuil perpétuel... Vous vous croyez autorisés... à propager le blâme et la louange, à dire la démocratie. Vous n'avez pas ce droit... Vous êtes un membre à vie du Conseil constitutionnel ; vous n'êtes ni la loi, ni les prophètes* (AN, p. 372). M. Pierre Joxe, occultant la décision

du CC, en date du 7-11-1984 (cette *Chronique*, n° 33, p. 156), tranche de la sorte une question de droit que le juge s'est soigneusement abstenu d'apprécier (*ibid.*).

#### V. Conseil constitutionnel.

— *Interventions.* Le chef de l'Etat a été interrogé en direct de l'Elysée, où un studio de télévision a été installé (cette *Chronique*, n° 33, p. 174), le 16-1. La diffusion de cet entretien sur Antenne 2 a été perturbée par une panne (*Le Monde*, 18-1).

A son retour de Nouvelle-Calédonie, le 20-1, il a fait une déclaration sur la situation dans ce territoire (*ibid.*, 22-1). M. F. Mitterrand a enfin participé sur TF1 le 28-4 à l'émission « Ça nous intéresse monsieur le Président » (*ibid.*, 30-4).

#### V. Alternance, Libertés publiques, Partis politiques, République.

— *Grand maître de l'ordre national de la Légion d'honneur.* Le ministre de la défense indique à M. Goulet (RPR) que les contingents de croix sont fixés par décret du Président de la République pour une période de trois ans (art. R. 14 du Code de la Légion d'honneur) (AN, Q, p. 1392). En outre, à la date du 31-12-1984, 130 005 membres de l'ordre bénéficient d'un traitement annuel en cette qualité : de 40 F pour un chevalier à 240 F pour un grand-croix (*ibid.*, p. 1303).

— *Mise en cause.* M. G. Tranchant (RPR) ayant évoqué « la longue et tumultueuse carrière » de M. Mitterrand le 26-4, le ministre de l'intérieur l'interrompt pour rappeler qu'il « n'est pas d'usage de mettre en cause le Président de la République devant le Parlement, pour une raison simple : il n'a pas accès au Parlement » (p. 473). M. Tranchant répondit à M. Joxe en rappelant à son tour que le précédent chef de l'Etat avait été « gravement » mis en cause par M. F. Mitterrand le 5-10-1979 (il s'agissait d'une question orale avec débat sur les événements de Centrafrique : CCF, 12, p. 406).

— *Promulgation de la loi.* Et si le président refusait de promulguer, s'interroge M. Cousté (RPR) ? Le garde des sceaux invoque les termes de l'art. 5 et 10 C (AN, Q, p. 1303). A la vérité, le refus constituerait une violation grossière des devoirs du chef de l'Etat, en un mot, un cas de *haute trahison* (art. 68 C).

#### V. Premier ministre.

— *Nomination :* M. Régis Debray quitte l'Elysée pour le Conseil d'Etat. Le chargé de mission auprès du Président de la République a quitté ses fonctions pour être nommé maître des requêtes audit Conseil le 15-2 (p. 2079). C'est la septième nomination d'un maître des

requêtes au tour extérieur depuis le début du septennat, et la seconde d'un membre du secrétariat général de la présidence (la précédente concernait M. François-Xavier Stasse en juin 1984).

## QUESTIONS

— *Questions écrites.* D'un nouveau bilan (cette *Chronique*, n° 31, p. 194) au 31-12-1984, il résulte que 58 527 questions ont été posées depuis le début de la VII<sup>e</sup> législature (57 249 après retraits). Le délai réglementaire de deux mois a été respecté seulement pour 21,64 % d'entre elles. La palme de la diligence revient au ministère des relations avec le Parlement (71,77 %), tandis que... les secrétariats d'Etat aux Universités et à l'économie sociale atteignent 0 % (AN, Q, p. 468).

— *Fin de non-recevoir.* Le PM refuse d'apporter, à bon droit, une réponse à diverses demandes écrites (cette *Chronique*, n° 33, p. 175) : il ne lui appartient de commenter ni un extrait d'article d'un journal (AN, Q, p. 340), ni une formule (*la force tranquille*) (*ibid.*, p. 340), ni de déterminer les références historiques des partis politiques (p. 1132), de même qu'une initiative de communication politique (p. 1374) ou de connaître du fonctionnement d'une association (l'association pour le référendum sur les libertés publiques) (p. 1481). Le ministre des relations extérieures refuse, pareillement, de commenter des extraits d'un ouvrage publié, en 1984, par un chargé de mission à l'Élysée mettant en cause le Parlement européen (p. 1536).

## RÉFÉRENDUM

— *Bibliographie.* B. Chenot, Le référendum dans les institutions françaises, *JJA*, 11-2 ; J. Santarelli, Le référendum, *Après-demain*, n° 271, février 1985.

— *Motion.* Après les sénateurs en juillet, à propos de l'enseignement privé (cette *Chronique*, n° 31, p. 195), ce fut au tour des députés de l'opposition de faire application de l'art. 11 C, pour la seconde fois dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République, à l'occasion du projet de loi modifiant le code électoral et relatif à l'élection des députés. A la suite du rejet de l'exception d'irrecevabilité de M. Toubon (RPR) et avant celui de la question préalable de M. Gaudin (UDF), la motion proposant au Président de la République de soumettre le projet au référendum, signée par M. Labbé (RPR) et cinquante de ses collègues, a été appelée le 24-4 après que, conformément à l'art. 122 R. AN, « la présence effective en séance des signataires » eut été constatée. Elle a été défendue par MM. Debré (RPR) et Giscard d'Estaing (UDF), dont c'était le premier discours à la tribune (sur les précédents,

v. *Le Monde*, 26-4). L'ancien Premier ministre a indiqué que le texte, « fortement charpenté », en avait été rédigé par M. Foyer (p. 362). La motion a été repoussée par 329 voix contre 160.

V. *Responsabilité du Gouvernement, République.*

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* O. Duhamel et J.-L. Parodi (sous la direction de), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1985 ; un ouvrage de référence d'ores et déjà ; Les institutions de la V<sup>e</sup> République, *Après-demain*, n° 271, févr.-mars 1985 ; Les idéaux de la République, *Revue politique et parlementaire*, n° 915, mars-avril 1985.

— « *Ancien régime* ». Cette expression incorrecte que l'on croyait abandonnée (cette *Chronique*, n° 28, p. 218) a été employée par M. J.-P. Destrade, député des Pyrénées-Atlantiques et porte-parole du rs. Il a en effet déclaré à propos des attentats du GAL au Pays Basque et des « filières » qu'il fallait remonter : « Il est possible qu'on trouve des personnes très haut placées de l'ancien régime » (*Le Monde*, 3-4). Cette mise en cause de l'opposition a provoqué un rappel au règlement de M. Bourg-Broc (RPR) à l'ouverture de la session (p. 48).

— *Controverse autour de la représentation proportionnelle.* A la télévision le 16-1, M. F. Mitterrand avait déclaré : *Chaque fois que nous aurons l'occasion de commencer à instiller de la proportionnelle dans nos modes de scrutin actuels, ce sera bien. Si l'on parle précisément des législatives, c'est le débat dont le gouvernement se charge, ce n'est pas mon travail. Mais ce sera certainement un scrutin dont la finalité sera proportionnelle* (*Le Monde*, 18-1). L'incertitude provoquée par ces propos sybillins a été levée par le dépôt le 10-4 du projet de loi n° 2601 (AN), qui institue la RP départementale pure et simple, à la plus forte moyenne, et du projet de LO n° 2602 fixant à 571 le nombre des députés des départements (au lieu de 485), suivi du projet n° 2616 (élection des députés des TOM et de Mayotte), et du projet de LO n° 2617, qui ne modifie pas le nombre des députés des TOM mais leur mode de remplacement. Sans entrer dans le vaste débat déclenché par cette initiative (la bibliographie en est trop ample pour qu'on puisse la citer ici...), bornons-nous à mentionner l'article par lequel M. Michel Rocard exposait, à la suite de sa démission du Gouvernement, les risques que la réforme du mode de scrutin lui paraissaient comporter pour l'équilibre des institutions de la V<sup>e</sup> République (*Le Monde*, 6-4).

Le premier secrétaire du rs lui répondit (*ibid.*, 10-4), à propos de ces institutions, que les socialistes doivent « *les respecter, oui, les défendre, non, les changer si possible... les socialistes n'ont pas à jouer « les gardiens du*

temple ». Et si la réforme du mode de scrutin peut donner plus de souplesse à l'édifice institutionnel, je ne crois pas qu'ils doivent la redouter. Les propos de M. Jospin devaient être évoqués par M. Couve de Murville (RPR) à l'occasion des questions au Gouvernement, le 10-4 (p. 109), et donner lieu à une intervention de M. Giscard d'Estaing (UDF), avant que la discussion du projet ne déclenche un débat général le 24-4.

#### V. Gouvernement, Groupes, Référendum.

— *Elitisme républicain.* En réponse à M. Cousté (RPR), M. Chevènement entend, selon la formule de Paul Langevin, la *sélection des meilleurs par la promotion de tous*. Le ministre précise, au surplus, que cet élitisme renvoie directement à la *Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen*. Il s'oppose évidemment à la reproduction des élites installées, c'est-à-dire à l'élitisme de caste ou de classe... qui choisit les meilleurs en fonction de leur appartenance à un milieu social déterminé, en fonction de leur fortune ou de leur rang dans la société (AN, Q, p. 529).

— *Pratique républicaine.* A M. Kaspereit (RPR) qui l'interrogeait sur les activités du FLNKS, le Premier ministre réplique, au prix d'une novation terminologique, à défaut d'un *lapsus calami*, que : *Le Gouvernement entend se conformer à la pratique républicaine qui consiste à considérer les partis politiques comme des éléments indispensables à la vie publique et comme des interlocuteurs pour le dialogue dans notre démocratie* (AN, Q, p. 1019).

#### RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Art. 49, al. 2.* Déposée le 19-4 par les groupes UDF et RPR, la 8<sup>e</sup> motion de censure d'initiative parlementaire de la législature confirme l'innovation apportée par la précédente : la censure *préalable* à la discussion d'un texte législatif (cette *Chronique*, n° 29, p. 191). Le 14-12-1983, il s'agissait du projet sur les entreprises de presse, qui devait d'ailleurs donner lieu à deux engagements de responsabilité au titre de l'art. 49, al. 3 (*ibid.*, n° 32, p. 186) ; cette fois, c'était le projet de modification de la loi électorale et l'institution de la représentation proportionnelle qui étaient condamnés *préventivement* comme mettant en cause l'équilibre des institutions de la V<sup>e</sup> République. Le Premier ministre, pour sa part, l'a qualifiée de motion de censure « antifissures » (p. 312), faisant allusion aux divergences qui se sont manifestées dans l'opposition au sujet de la cohabitation, alors même que l'UDF et le RPR venaient de signer le 10-4 un « accord pour gouverner ». Débattue et votée le 23, elle a recueilli 160 voix (p. 321).

#### V. Alternance, Référendum.

## SÉNAT

— *Bibliographie.* J.-C. Villeneuve, L'évolution du rôle du Sénat depuis 1981, *Après-demain*, n° 271-272, février-mars 1985, L'activité du Sénat au cours de l'année 1984, *BIR*, n° 344 - février 1985.

— *Diffusion d'un discours.* Le bureau du Sénat a décidé d'adresser aux maires de France l'intervention faite le 24-1 devant la Haute Assemblée par M. Ukeiwé, président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie et sénateur (RPR) de ce territoire (*Le Monde*, 27/28-1). Sur l'affichage des discours, v. *CCF*, 14, p. 330.

— *Attitude.* M. Alain Poher a écarté le reproche fait au Sénat d'être « un bastion ou barricade », tandis que M. Labarrère, ministre chargé des relations avec le Parlement, a estimé le lendemain qu'il arrivait au Sénat « d'outrepasser son rôle », lequel n'est pas de se transformer en « Assemblée nationale bis » (*Le Monde*, 2-2).

## SESSIONS

— *Session extraordinaire.* Le Parlement a été convoqué par décret du 21-1 (p. 855) pour examiner le projet de loi relatif à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie. Le décret de clôture est intervenu le 25 (p. 1087).

## SONDAGES

— *Bibliographie.* J. Antoine, L'industrie des sondages, *Projet*, mai 1985, p. 90.

— *Portée de la loi du 19-7-1977.* La commission des sondages considère que l'interdiction de publication édictée par l'art. II pendant la semaine précédant le scrutin ne s'étend pas à la reprise d'un sondage antérieurement publié (*EDCE*, 1979-1980, p. 107). Cette interprétation libérale est-elle bien conforme à la *lettre*, péremptoire, « d'une loi qui aurait pu être mieux rédigée » ? Dans ses conclusions sur l'arrêt d'Assemblée du 23-11-1984, Elections à l'Assemblée des Communautés européennes (*AJDA*, 1985, p. 222), le commissaire du gouvernement Labetoulle s'est interrogé à ce propos, tout en indiquant que le juge de l'élection pouvait ne pas prendre parti sur la régularité des publications incriminées : il s'appuyait en cela sur la jurisprudence Elections d'Etampes du 23-1-1984 (cette *Chronique*, n° 30, p. 182), dont la rédaction, faisant expressément référence aux « circonstances de l'affaire », excluait tout automatisme dans l'annulation. En l'espèce, le rappel ou le commentaire de sondages antérieurement

publiés n'ayant pas exercé d'influence sur le résultat du scrutin, à la différence de l'élection d'Etampes, l'arrêt a suivi les conclusions de M. Labetoulle sans se prononcer sur l'interprétation de la commission des sondages. Il confirme ainsi la spécificité du contentieux électoral.

**URGENCE**

— *Déclaration.* En réponse à M. Cousté (RPR), le ministre chargé des relations avec le Parlement indique que, depuis le début de la VII<sup>e</sup> législature, l'urgence a été déclarée par le Gouvernement (art. 45, al. 2 C) pour la discussion de 82 textes (soit 21 % des lois votées). Sous la précédente législature, 44 utilisations ont représenté 17 % des lois (AN, Q, p. 185).

**V. Conseil constitutionnel.**



# Pouvoirs-biblio

## ADMINISTRATION

François Dupuy, Jean-Claude Thoenig, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, coll. « L'Espace du Politique », 1985, 316 p., 85 F. Sur le mythe de la bureaucratie et la diversité des fonctionnements administratifs.

GRAL, CNRS, *Annuaire des Collectivités locales 1984*, Paris, Librairies techniques, 1985, 641 p., 330 F. — L'année 1983 de l'Administration locale, en France mais aussi à l'étranger.

Michel Reydellet, *Le nouveau contrôle des actes des collectivités locales ou la suppression des tutelles*, Paris, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 1985, 172 p., 98 F. Guide pratique de la décentralisation de 1982 préfacé par Charles Debbsch.

Union des Régions capitales de la Communauté européenne, *Les régions capitales de la Communauté européenne, un avenir commun*, préface de Michel Giraud, Paris, Economica, 1984, 248 p., 75 F. Institutions, fonctions et avenir d'un type particulier de régions.

## CONSTITUTIONNEL

Conseil constitutionnel, *Contrôle de constitutionnalité et délimitation des compétences. Table analytique des décisions, 1959-1984*, Paris, Imprimerie nationale, 785 p. Index. Ouvrage indispensable à qui veut savoir comment se développe l'Etat de droit.

Claude Journès, *L'Etat britannique*, Paris, Publisud, 1985, 267 p. La crise de l'Etat britannique expliquée par son histoire.

## DÉMOCRATIE

Laurent Cohen-Tanugi, *Le droit sans l'Etat*, « Sur la démocratie en France et en Angleterre », Paris, PUF, Recherches politiques, 1985, 206 p., 90 F. Une thèse sur les vertus du modèle juridique américain.

Jacques Donnedieu de Vabres, *Vent d'espoir sur la démocratie*, Paris, Ed. Godefroy, 1985. Préface de René Rémond. La langue et les idées, le brillant et le profond. Méditation sur les inquiétudes des hommes d'aujourd'hui. Testament d'un des esprits les plus aigus de notre temps. Une grande œuvre qui mérite une lecture attentive.

Christine Fauré, *La démocratie sans les femmes*, « Essai sur le libéralisme en France », Paris, PUF, « Politique d'aujourd'hui », 1985, 263 p., 125 F. Pour reconsidérer les relations féminisme/libéralisme en relisant des auteurs connus et inconnus du XVI<sup>e</sup> siècle à nos jours.

François Furet, Antoine Liniers, Philippe Raynaud, *Terrorisme et démocratie*, Paris, Fayard, Fondation Saint-Simon, 1985, 229 p., 66 F. Sur le terrorisme en Italie et en Allemagne, sur son absence en France.

Crawford Brough Macpherson, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris-Montréal, La Découverte/Boréal Express, 1985, 158 p., 82 F, traduit de l'anglais par André d'Allemagne. Bentham, James Mill d'un côté, John Stuart Mill de l'autre. Pour une démocratie de participation.

Denis Segrestin, *Le phénomène corporatiste*, « Essai sur l'avenir des systèmes professionnels fermés en France », Paris, Fayard, Fondation Saint-Simon, 1985, 283 p., 85 F. Cheminots, marins, ouvriers du livre, mineurs : sur la réalité du pouvoir et sur les représentations du corporatisme en France.

## DROITS

Fédération mondiale des Associations pour le droit de mourir dans la dignité, *Actes du V<sup>e</sup> Congrès international*, « Nice, 20-23 septembre 1984 », Paris, ADMD, 1985, 188 p., 70 F. Trois colloques, juridique, éthique, médical, suivis d'une conférence du Pr Barnard.

Danièle Lochak, *Etrangers : de quel droit ?*, Paris, PUF, 1985, 256 p., 110 F. Regards juridique et politique sur la discrimination à l'égard de l'étranger.

*Revue interdisciplinaire d'Etudes juridiques*, 1984-14, numéro spécial : « Les droits de l'homme dans la crise de l'Etat-Providence », Bruxelles, Séminaire interdisciplinaire d'Etudes juridiques des Facultés universitaires Saint-Louis, 247 p. Conférences et débats d'une journée d'études réunissant quatorze contributions, dont celles de François Ost, Claude Lefort et Danièle Lochak.

## INTERNATIONAL

Catherine Coquery-Vidrovitch, *Afrique noire. Permanences et rupture*, Paris, Payot, 1985. Met au cœur de l'étude les sociétés paysannes africaines, partir d'elles pour essayer de comprendre les hommes, la terre, les chefs traditionnels et militaires aujourd'hui, le travail et les villes. Une somme de connaissances accumulées en vingt ans de voyages, de rencontres, de recherches.

Régis DEBRAY, *Les empires contre l'Europe*, Paris, Gallimard, 1985, 363 p., 110 F. Pour une autre vision des rivalités Est/Ouest.

Paul-Marie de La Gorce, *La guerre et l'atome*, Paris, Plon, « Tribune libre », 1985, 243 p., 58 F. Du risque de conflit mondial, et du rôle de la France.

Pierre Lellouche, *L'avenir de la guerre*, Paris, Mazarine, 334 p., 89 F. L'avenir de l'OTAN, de la paix, de la guerre.

Olivier Roy, *Islam et maturité politique*, Paris, Le Seuil, coll. « Esprit », 1985, 324 p. Dépasse de beaucoup l'étude annoncée de la résistance afghane par des réflexions sur le tribalisme et le fondamentalisme. Un intéressant parallèle esquissé avec la guerre du Rif.

David S. Yost, *La France et la sécurité européenne*, Paris, PUF, coll. « Perspectives internationales », traduit de l'anglais par R. Manicacci, 1985, 345 p., 145 F. Crédibilité et avenir de la dissuasion.

## PENSÉE POLITIQUE

Marcel Gauchet, *Le désenchantement du monde*, « Une histoire politique de la religion », Paris, Gallimard, « Bibliothèque des sciences humaines », 1985, 306 p., 99 F. L'origine du religieux, le christianisme comme révolution, et, aujourd'hui, l'avènement d'une société hors religion.

Schlomo Sand, *L'illusion politique*, « Georges Sorel et le débat intellectuel 1900 », Paris, La Découverte, 1985, 280 p., 110 F. Ou comment le mouvement ouvrier ne rencontrera pas le marxisme mais le léninisme.

## *Summaries*

### **Pierre AVRIL. — The National assembly today.**

Today's National assembly doesn't correspond to the image of a « Chamber of record » which had been fixed at the beginning of the Fifth Republic.

It takes its place in a double realignment on the others European assemblies by breaking with parliamentary sovereignty.

### **Pierre HONTEBEYRIE. — The drafting of the priority legislative calendar, a power without opposition.**

The government has inherited from the Constitution the power to determine the legislative calendar by priority. The regulation of the National assembly and the practice noticed since the beginning of the Fifth Republic have had the effect of strenghtening the privilege of the executive branch in this area.

The power of the assembly to adopt a legislative calendar in addition to the one fixed by the government is hardly used because of the difficulty of the process.

Neither the majority nor the opposition use the rights granted them by the regulation of the organization of general discussions of bills, to protest, when necessary, against executive proposals. In fact, the legislative calendar is almost exclusively in the hands of the government whose power has no real opposition.

### **Jean-Paul DAVIN. — Parliamentary groups**

The idea of Parliamentary groups appears at the beginning of 20th century at the same times as political parties. The present regulation of the Assembly specifies the modalities of groups formation and administration.

Both the « Bureau » (the leadership structure of the Parliamentary groups) and the Secretariat of groups play an important role in the activity of the legislative members.

**Guy CARCASSONNE. — The apparatus of the Assembly.**

The apparatus of the National assembly requires not only an effective organization but also an irreproachable code of conduct, considering the special nature of projects to be carried out. Thanks to the quality of its recruitment and to the respect of its traditions the body of the National assembly satisfies these requirements.

**Paul CAHOUA. — Committees, center of legislative action.**

Under the 1958 Constitution, parliamentary committees lost most of the privileges granted them under former constitutions. But, it appears that the committees have compensated legal handicap by an investigation of their technical role in the complicated process of drafting laws.

This tendency has been encouraged by the existence of stable majorities since 1962 ; this « majority tendency » has given all of its attention to legislative work, which, under the control of the opposition, largely resembles a highly animated dialogue between the government and its majority of which the Chairman of the Committee is the logical spokesman.

**Jacques DESANDRE. — Boards of inquiry or control : to advertise or to keep secret work ?**

The present legal statute of the boards of inquiry or control forces the deputies to conduct their work in secret. But, this regulation because of its absolute nature is both contestable and contested. To put an end to it, without taking precautions could however lead to disastrous consequences. Moreover, it seems preferable to support a controlled publicity which is a flexible standard whose range depends largely on modalities and which maintains a certain secrecy.

**Thierry RENOUX. — Allocations for the National assembly.**

In a representative democracy, every citizen has the right to know the nature and the extent of legislative alternatives available to lawmakers. In principle, they determine the very use of constitutional privileges of the National assembly.

But, usually the public is badly informed about the considerable

effort undertaken in this area in recent years. And this ignorance has created real myths such as the one about legislative salaries.

In fact, the problem is not so much to know whether the National assembly is endowed with the power of action of modern parliamentary assemblies — it has nothing to envy its foreign counterparts — but to make sure that its means correspond to the development of the role of the Lower Chamber under the Fifth Republic and its power is in fact used.

Yves MICHEL. — **Parliamentary initiatives.**

The activity of elected members, contrary to what everybody thinks, becomes more and more intense every day. Parliamentary initiatives increasing. But their practices have changed principally because of the continued presence of the party in power.

Concurrently the control of government activities becomes both more pervasive and more demanding.

Philippe SÉGUIN, Alain RICHARD. — **The relations between the opposition and the majority.**

Thierry BRÉHIER. — **Special interest groups.**

Special interest groups are present at the National assembly, in spite of the classical notion of government institutions which advocates that elected members act only for the general interest.

An analysis of the characters of discussion on some bills proves that their intervention has had a certain effect. On the other hand, they insure that deputies learn of the conditions of existence of certain socio-professional groups of which they would otherwise not have known. By providing representatives with information, lobbies allow them to take a more confident stand when they face ministers during legislative discussion.

But, sometimes, their marked influence withdraws all freedom of movement from representatives during voting.

Yves COLMOU. — **Vade-mecum for the obstructive deputy.**

The practice of obstruction in Parliament aims to change parliamentary action by prolonging the debate at the expense of its result. The success of this action depends on a collective organization qualified and determined deputies, a use of every possible constitutional and statutory procedure and finally a perfect control of the debate. The government is unable to respond flexibly to counter this obstruction : it can abolish the debate, but not accelerate it.

## Brief

- Poll : French attitude towards the National assembly, presented by Olivier Duhamel ;
- Assembly's activity (Sources : *National assembly journal special issues*, March 1985).

## JOURNAL

Mevlut BOZDEMIR. — A new form of military-industrial complex : turkish's case.

Jean-Luc PARODI. — Public opinion chronicle, Jacques Chirac before the opinion 1970-1985.

Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — French political chronicle (January 16th-May 15th 1985).

« Pouvoirs » - biblio.

*La rédaction de ce numéro a été achevée le 20 mai 1985*

---

*Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.*

Imprimé en France, à Vendôme  
Imprimerie des Presses Universitaires de France  
ISBN 2 13 038988 0 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 31 307  
CPPAP n° 59 303  
Dépôt légal : Septembre 1985

# POUVOIRS

*revue trimestrielle*

- 1977 1. **l'alternance**  
(nouvelle édition 1984)  
2. **le parlement européen**  
(nouvelle édition 1981)  
3. **qui gouverne la Chine?**
- 1978 4. **la V<sup>e</sup> République**  
(nouvelle édition 1982)  
5. **le consensus** (épuisé)  
6. **l'Union soviétique** (épuisé)  
7. **le régime représentatif**
- 1979 8. **l'Espagne démocratique**  
(nouvelle édition 1984)  
9. **le giscardisme** (épuisé)  
10. **les pouvoirs de crise**  
11. **psychanalyse**  
(nouvelle édition 1981)
- 1980 12. **les régimes islamiques**  
(nouvelle édition 1983)  
13. **le Conseil constitutionnel**  
14. **élire un président**  
15. **la négociation**
- 1981 16. **la justice**  
17. **le pouvoir dans l'Eglise**  
18. **Italie**  
19. **régions**
- 1982 20. **la gauche au pouvoir**  
21. **le système communiste**  
22. **la R.F.A.**  
23. **l'impôt**
- 1983 24. **le maire**  
25. **les pouvoirs africains**  
26. **le pouvoir syndical**  
27. **le mendésisme**
- 1984 28. **le R.P.R.**  
29. **les Etats-Unis**  
30. **l'école**  
31. **la corruption**
- 1985 32. **la représentation  
proportionnelle**  
33. **les sondages**  
34. **l'Assemblée**

## ABONNEMENTS

	France	Etranger
1 an (1985)	232 F	316 F
2 ans (1985-1986)	464 F	632 F

*Les abonnements peuvent être pris  
chez votre libraire  
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES  
DE FRANCE**

*SERVICE DES REVUES*

12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (43-26-22-16)

*PUF : CCP 1302 69 C Paris  
Chèques à l'ordre des PUF*

A paraître

**le Japon  
le ministre**

# **l'Assemblée**

L'Assemblée nationale : une chambre d'enregistrement, où des majorités automatiques apportent un soutien sans défaillance à la politique définie par le Chef de l'Etat. Depuis 1958 — ou peut-être 1962 pour tenir compte de la fronde du 5 octobre — l'image s'est peu à peu imposée à une opinion plus sensible à des apparences que consciente de l'action des élus lorsqu'elle se développe hors de leur circonscription.

Pourtant, pendant sept législatures, l'Assemblée n'a pas vécu dans la passivité. Avec le temps elle a reconquis des espaces d'autonomie d'autant plus ouverts que la majorité n'était pas toujours massive et inconditionnelle.

Aussi l'Assemblée n'est-elle pas plus la copie conforme de celles que la France a connues pour les républiques précédentes que la Chambre imaginée par le constituant de 1958.

Pour s'en convaincre il n'est qu'à se pencher sur son travail. A travers la fixation de l'ordre du jour, l'activité des Commissions législatives, d'enquête ou de contrôle, ou encore dans les initiatives parlementaires s'affirme une liberté qui s'appuie sur les moyens matériels et les services dont dispose l'Assemblée ainsi que sur la conception que les groupes ont de leur rôle.

En même temps, un nouveau style de relations majorité-opposition s'est institué, dont l'obstruction n'est qu'une manifestation caricaturale. Et les groupes de pression sont toujours bien présents...

## **JOURNAL**

- |                              |   |
|------------------------------|---|
| Mevlut BOZDEMIR              | Une forme nouvelle de complexe militaro-industriel : le cas turc        |
| Jean-Luc PARODI              | Chronique de l'opinion publique : Jacques Chirac devant l'opinion       |
| Pierre AVRIL<br>Jean GICQUEL | Chronique de la V <sup>e</sup> République<br>(16 janvier - 15 mai 1985) |

